县下辖市与推进自治

XIANXIAXIASHI YUTUIJINZIZHI

我国县辖政区的发展与改革研究

贺曲夫◎著

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

县下辖市与推进自治

我国县辖政区的发展与改革研究



ISBN 978-7-5136-0690-5

9 787513 606905 >

定价：32.00元

县下辖市与推进自治

——我国县辖政区的发展与改革研究

贺曲夫 著

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE
北京

图书在版编目（CIP）数据

县下辖市与推进自治：我国县辖政区的发展与改革研究/贺曲夫著
北京：中国经济出版社，2012.3
ISBN 978-7-5136-0690-5

Ⅰ.①县… Ⅱ.①贺… Ⅲ.①县—行政区划—体制改革—研究—中国
Ⅳ.①K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 053757 号

责任编辑　刘一玲
责任审读　贺　静
责任印制　石星岳
封面设计　任燕飞工作室

出版发行　中国经济出版社
印 刷 者　北京市人民文学印刷厂
经 销 者　各地新华书店
开　　本　880mm×1230mm　1/32
印　　张　13
字　　数　300 千字
版　　次　2012 年 3 月第 1 版
印　　次　2012 年 3 月第 1 次
书　　号　ISBN 978-7-5136-0690-5/F·8835
定　　价　32.00 元

中国经济出版社 **网址** www.economyph.com **社址** 北京市西城区百万庄北街 3 号 **邮编** 100037
本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010-68319116）

本书的出版得到以下单位和项目资助：

国家教育部人文社会科学研究项目（编号:02JA810003）
湖南科技大学学术著作出版基金
湖南科技大学应用经济学重点学科
湖南科技大学产业经济学重点学科建设基金
湖南科技大学湖南省战略性新兴产业研究基地

内容摘要

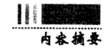
县辖政区是指我国县以下的由县统辖的基层政区。我国自秦朝正式确立行政区划体制以来,直至清末,国家设治都是以县为最低层,所谓“皇权不下县”,但历代在县以下均存在系统的乡里组织,虽然皇权不至,然事务不可不管,乡官的任命虽不在中央政府,却也仍然需要上级任命,具有国家基层官员的性质,县以下仍然可以而且应该被看成我国行政区划体制上的一个层级。我国作为农村基层行政建制的乡,则萌芽于春秋战国时期,定型于秦汉时期,隋朝把乡亭制改为乡里制,乡才不再是地方基层政权。清末又有变化,1909 年 1 月清政府颁布了《城镇乡地方自治章程》,又重新以法律形式确定了城、镇、乡为县以下的基层单位。民国时期的《县各级组织纲要》也是明确规定乡、镇为县以下的基层行政区域。新中国成立以后即规定,乡为县领导下的基层行政区域。1954 年宪法规定我国农村基层政权为乡、民族乡和镇,第一次以宪法的形式确定了乡镇为一级行政区划。这也就是说,至少从秦至隋初期,以及清末至今,我国的行政区划体制都存在正式的县辖政区层级。

改革开放以来,我国政治经济生活面临新的环境,全球化与 WTO 规则对我国各级政府的功能提出了新的要求;农村与城市的分异和城乡相对地位变化等一系列新的背景都对包括县辖政区在内的整个国家的行政区划体制提出新的要求。特别是 2005 年 10 月,党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设,对我国县域发展意义重大,必将对我国县辖政区体制产生深刻影响。首先,

新农村建设必将对县域农村地区经济与城市化发展起到推动作用,进而促进乡向镇、镇向市方向发展。其次,建设社会主义新农村,必然要求全面深化乡、镇职能转变和机构改革,并还将在推进农村民主政治建设上大有作为,不断提高农民的民主法制意识和民主自治意识的培养,这有利于我国最终实现地方民主自治制度的形成与发展。

城市化是我国21世纪的主旋律之一,关系着我国现代化进程的顺利推进。小城镇推动的我国城市化进程开辟了我国一条新的不同于发达国家的城市化道路。20世纪90年代以来,我国农村的快速城市化和乡镇的分化发展,使得部分乡镇发展成为县域的重点中心镇。2006年公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》再次提出:"坚持大中小城市和小城镇协调发展,……积极稳妥地推进城镇化。"为此,在保持我国县制基本稳定的前提下,从行政区划体系和县域城镇体系及其相互关系的整体性和全局性角度出发,借鉴世界主要发达国家(美、日、德、法等)与我国台湾地区市镇区划制度的经验,并结合若干案例研究,应对我国现代化、城市化发展需要,选择其中规模较大、具备条件、有发展前景的中心镇(新市镇)试行县辖市制度(镇级市),实现我国由县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变,为我国县辖政区行政区划体制改革提供新的思路。

目前我国主流设市模式已从以往的"切块设市"转变为城乡合治性的"整建制改市"(县改市、地改市等)模式,表明中国政区体制在实践中出现了偏差,将原本属于聚落性建制的城市型政区改造成为区域性建制的地域型政区,忽略了此两种建制性质的迥异,从而产生很多问题,并造成目前我国市制与国际市制不可比拟性。我国市制改革需要寻求新的出路,探索新的模式,"十一五"规划明确提出了"完善行政区划设置和管理模式"的要求。研究实行三级



市制（直辖市、省辖市、县辖市）与“适度切块”设市模式等对创新我国市制具有重大意义。

中国现代化的过程，实际上也是一个民主化的过程。长期以来，我国一直是一个单一制中央集权国家，这决定了在府际关系上地方政府在政治上服从中央，受中央的直接领导和监督，地方政府不可能像联邦制国家那样成为相对独立的一级政治实体。但是，改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善和经济体制改革的不断深入，中央与地方经济关系处在一个趋于分权化的调整过程中，地方政府经济管理职能的扩大，必然要求拥有与之相应的政治权力，政治关系也必须作出适当的调整与改革，主要体现在中央与地方的立法关系、干部人事关系和行政关系等诸多方面。这就需要从府际关系（主要是中央与地方关系）的角度思考我国今后地方治理的问题。同时，随着人民物质文化生活水平的提高，国家民主政治的发展，公民参政议政议事能力的大大增强，也要求中央适度向地方分权，最终实现地方自治。笔者认为，县辖政区在地方自治上可先行一步，积累经验再推广；同时本书提出乡镇市自治制度的具体构想，并对我国县辖政区体制改革提出一系列配套措施。

本书围绕县辖政区这一研究主题，以历代县辖政区（县下行政组织）的沿革、发展脉络为主线，综合运用地理学、历史学、行政学和经济学等相关学科的理论知识，萃取各学科有关最新研究成果，对我国历代各时期主要的县辖政区（县下组织）设置与管理体制的沿革与特点进行描述，总结其发展规律，并对新中国成立以来的乡镇政区发展演化的内在机制作深入剖析，围绕当前以县辖政区为中心的行政区划改革，进行多角度、多学科系统分析，通过理论和实践分析，并借鉴国际和我国台湾地区市镇制度的经验，构设出我国未来县辖政区体制改革方向。全书由如下几部分构成：

导论，引入研究主题——县辖政区，对县辖政区的概念进行了界定与分类，还对相关的几个概念加以比较，并指出本书的理论与实践意义，概括其研究思路与方法。

第1章：本章重点就我国有关县辖政区体制改革的文献回顾与研究综述，从乡镇政区体制和乡镇管理体制现状与存在的问题入手，对目前国内主要研究成果进行总结，并就当前几种主要的关于乡镇体制改革的主张进行总结与评价。

第2章：对县辖政区的理论基础以及与之关系较为密切的城市化、城乡关系、府际关系与地方自治等理论加以梳理，并分析它们与本书研究的县辖政区体制及其改革的关系。

第3章：从我国县制的形成、发展与演变切入，全面系统地分析我国自秦汉至民国各历史时期县辖政区（县下组织）制度的发展与演变的基本脉络，以及新中国成立前我党革命根据地时期的政区体制，探索这一特殊时期县辖政区设置与管理体制。并总结各时期县辖政区的特点与发展演变的规律：城乡分治与地方自治。

第4章：对新中国县辖政区体制进行分阶段考察，探讨新中国各个时期县辖政区体制演进规律，并对县辖政区的城市化趋势和管理幅度扩大与层级减少等问题进行了深入探讨。同时阐述了目前我国县辖政区（乡、镇）体制的现状和存在的问题，并分析了我国现行乡镇体制的不适应性与县辖政区改革的必要性。

第5章：针对我国面临的WTO与全球化、城市化与信息化、我国政治民主化及新农村建设等新形势，提出对未来我国县辖政区的重新定位，通过分析指出未来我国县辖政区（乡、镇级）体制改革方向：行政区划建制多元化发展——创新县辖市制度，实现县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变；行政制度自治化发展——推行地方自治制度，实行县辖乡（民族乡）、镇、市自治。

第6章：本章分析了世界主要国家（如美国、日本、德国、法国

等)和我国台湾地区的市镇制度(包括市镇建制与管理权限等),总结其经验教训,并对清末民初县辖市体制探索进行了剖析,以期为我国县辖政区体制改革提供经验借鉴。

第7章:从"足履相适"原则、城镇化发展的趋势、国家行政区划体制整体改革的主要方向、公众认知度调查,论述我国实行县下辖市体制的可行性,并论述了未来县辖市体制基本内容:设市体系——构建我国未来三级市制体系:直辖市、省辖市、县辖市三级市制;设市模式——实行"城郊合治"管理理念下的"适度切块设市"模式;设市标准——合理拟定了县辖市设置的标准;审批制度——确定未来我国县辖市的审批程序与审批机构;并明确我国未来县辖市的若干设置类型。

第8章:本章先从新中国成立后中央与地方府际关系的演变,分析各历史阶段府际关系的特点及其规律,指出分权化是我国府际关系发展的必然趋势。同时,本章还从我国各历史时期地方乡绅自治特点分析了中国自古并不缺乏地方自治的传统,并结合我国近代以来地方政治现代化发展进程,指出我国未来行政体制走向地方自治是必然趋势,而县辖政区自治可以先行一步。本章还阐述了实行县辖政区自治的可能性与基本原则,并从乡、镇、市性质的认定、自治权限的划分及县下自治的监督机制等方面,初步构建我国县辖政区管理新体制:乡、镇、县辖市自治制度。

第9章:分析了我国县辖政区体制改革即创新县辖市与乡镇市自治的诸多制约性因素与障碍,提出我国县辖政区体制改革的主要配套措施。

第10章:通过对一些典型案例的解剖,以期对我国县辖政区体制改革有更为直观、具体的认识。

结语部分,对全书重点探讨的问题和所形成的结论进行了总体概括。

Abstract

Country - governed - district refers to the grass - root administrative division below the level of county and governed by county. From the official establishment of administrative division system in Qin dynasty until Qing dynasty, county was the bottom - down level of the government in China, just as the saying goes: the king power does not go down to county - below places. However, there were systemic village organizations in county - below places in history where the king's power never went to yet matters of which could not be neglected. The appointment of those village governors was not within the scope of central government's duty, but still needed care of the above authorities, because they should be deemed as a level of our administrative division due to their grass - root features. The village level basic administrative structure was started in Chun - Chiu and Warring States Period and shaped in Qin and Han period. The Xiang (village) Ting system was changed into Xiang (village) Li system in Sui dynasty and the village was not the basic administration anymore. In Qing period, things were changed again. Qing government issued "the Autonomy Chapters for Cities, Towns and Villages" in January 1909, re - confirming the basic position of cities, towns and villages by law. The "Outline of County - level Organizations" in the republic period stipulated clearly that villages and towns are grass - root administrative divisions below county level. Since the foundation of People's Republic of China, village be-

came the basic administrative division under the governance of county. The constitution in 1954 confirmed the premier – level administrative position of villages and towns at the first time in forms of constitution by specifying that the grass – root administrations in rural area are villages, ethnic villages and towns. That is to say, there were official country – governed – districts in our administrative division system at least from Qin dynasty to earlier Sui dynasty, and from late Qing period to the present.

The reformation and opening up of China brings us a new economic and political atmosphere, the globalization and WTO regulations challenge the functions of all levels of governments among which many are reformative; and the whole country's administrative division system including country – governed – district are confronted with new requirements due to a series of new circumstances including the differentiation of rural and urban places and change of their comparative position. The proposition of promoting socialism new rural construction in the fifth plenary session of the 16th CPC in October, 2005 has shed great importance on the county division development and is due to affect our country's county administrative division system profoundly in our country. First of all, the new rural construction would promote the economic development and the urbanization process of county – governed rural district, and further promote the developing process from village to town and from town to city. Meanwhile, the construction of new socialism rural area requires overall deepening of functional shift and structural reform of villages and towns. It would also play an important role in pushing forward the democratic political construction of rural area, raising peasants' democratic and legal consciousness and cultivating their



democratic self – governing awareness. Finally it would benefit the shaping and developing of local democratic self – governance system in our country.

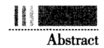
Urbanization is one developing theme of our country in the 21st century and is directly related to the smooth progress of our modernization. The urbanization model propelled by small villages and towns has opened a new way of urbanization different from that of developed countries. Since 1990, the rapid pace of urbanization of rural area and the split development of villages and towns has enabled some villages and towns turning into county – governed key center towns. "the eleventh five – year planning outline of PRC's national economic and social development" issued in 2006 again brought forward the concept that "persist in the coordinative development of big, middle, small cities and small towns, enthusiastically and prudently promoting cityship and township". Therefore, we should consider and meet with the demand of modernization and urbanization under the perquisite of ensuring a basic stable county – governance system and consider the overall complete shape of administrative division system and county – governed township system and their relations with each other, borrow ideas from city – town division system experience of major developed countries (America, Japan, Germany, France etc.) and Taiwan, and from some case studies. We then should select some large scale, conditioned center towns (new town) with developing prospect to implement county – govern – city system (cities at town level) and city management, and to realize the systemic shift from county to village, from town system to county – village, town, city system in order to provide new theories support to the systemic reform of country – governed – district in our

country.

However, the spreading city – establishing model at present has been changed from the previous "city establishing by piece – cutting" to "overall transforming system" model (transforming county to city, prefecture to city) featured by city – village overall governance. These have well denoted that there is serious deviation in the practice of China's administrative division system. Various shortcomings and errors have been incurred by a changed establishing model of the settlement system from city – type administrative division into graded district system establishing (regional administrative division) by neglecting the great differences between them. All these disadvantages have caused the chaos of our city – establishing system and incompatibility with international level.

China has to seek new ways to reform its city – establishing system and to search for new models. The "eleventh five – year" plan clearly specifies the requirement of "to perfect administrative division establishment and management models". The study on and implementing of trio – level city establishment (directly governed city, province governed city, county governed city) and the city establishment model of "appropriate piece – cutting city establishment" has great influence toward the innovation of our city establishment system.

The modernization of China is actually a progress of democracy. China has been a single centralized country from a long time ago, which takes it for granted that the local government shall report to center government politically and be governed and supervised directly by central government. It is impossible for local governments to become a first level political entity entitled with comparative independence as that



in a federal country. But since the reform and opening up of China, our central and regional economic relations has been in the coordinative process of authority decentralization together with the founding and completing of socialism market economic system and the deepening of economic system reform. The power expansion of economic control of regional government inevitably demands corresponded political power expansion. Therefore, political relations have to be adjusted and changed accordingly mainly on the side of legislation, governing personnel, administrative conducting and controlling etc. Thus we shall consider our country's future local governance problems form the angle of relations among governments (mainly relations between central and regional government). Meanwhile, with the increasing living standard and developing democratic policy, citizens' ability to participate in or comment on politics in our country has been increased greatly, which demands center government to decentralize its authority in order to achieve regional autonomy ultimately. However, the author here thinks that the country – governed – district system could lead the way to that ultimate goal through accumulating and spreading experience. The thesis also proposes specific outline of autonomy regulations of villages, towns and cities and conceives major supporting measures to the reform of the county – governed division system.

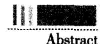
This thesis aims to take the subject of country – governed – district and to follow the line of its (administrative organizations governed by county) reform and development in history. The thesis also combines and extracts the most advanced the knowledge of geography, history, administration, economy and other relevant theoretical disciplines in order to describe in a panoramic view the major establishments and

management systems of country – governed – district (organizations governed by county) in different ages in our country, to conclude their rules and developing mechanism and to analyze the profound development mechanism of village – and – town administrative division after the founding of the People's Republic of China. Regarding the current administrative division reform centered by country – governed – district, the author gives systemic analysis from different angles and by relating various kinds of disciplines, and would conceive the direction of future country – governed – district reform through theoretical and practice study and learning from experience of city – town system of other countries and Taiwan. The whole article is composed of nine chapters whose major content is listed below.

Introduction: this part introduces the subject of this thesis that country – governed – district, defines and classifies some relevant concepts, points out the theoretical and practical sense of this study and summarizes the train of thought and methodology of this thesis.

Chapter 1, the focus of this chapter lies in generalizing major domestic study achievements and evaluating several major reforming proposes on country – governed – district at present through analyzing its general theories and studying progress in our county and other countries, tracing back some documents and statements of this field of study and considering the status quo and problems of village & town administrative system and its management system.

Chapter 2, the fundamental theories of county – administrating – district are introduced briefly; and closely related theories are sorted out such as urbanization, the urban – rural relationship, intergovernmental relationship and local autonomy etc. Then, it analyzes the relationships



between the above theories and the system of county jurisdiction over administrative which is dicussed in this thesis, as well as its reform.

Chapter 3, regarding the shaping, developing and changing of the county governing system in our country, it analyzes systemically the overall and basic developing and evolving line of country – governed – district (organizations governed by county) in history from Qin and Han dynasty to the republic period, and further takes a research into the establishment and management of the administrative division system during the special revolution – base period before the founding of PRC. It also concludes the features and developing and changing rules of country – governed – district through the time and the regional and city – village's divide – and – control system.

Chapter4, this part checks in phase the country – governed – district system of the new China, discusses its evolving regulations through the time and puts emphasis on problems of urbanizing trend of country – governed – districts, expanding managing scale and grade decreasing. Meanwhile, it takes a deep research on the status and existing problems of the country – governed – district systems, and analyzes the unsuitability of our current village and town system. And then, it analyzes the necessity of reformation of the country – governed – district system in our country.

Chapter5, this part analyzes that concerning the re – fixing of country – governed – district in our country under the conditions of WTO, globalization, urbanization, informationization and new development of rural construction, the thesis also indicates our direction of future reform of country – governed – district (village, town level) system: to build county – governed – city system in order to accomplish

the transformation from county – village and town system to county – village, town and city system; to promote regional autonomy in administrative system in order to realize the autonomy of county – governed villages (ethnic villages), towns and cities.

Chapter 6, this part analyzes the city system including the organizationalsystem to cities & towns, and the administer powers in the main countries (America, Japan, Germany, France etc.) and our Chinese Taiwan area, sum up the experience, and analyzes the exploration and practices of country – governed – city system in late Qing dynasty and early public period, in order to provide experience to the reformation of the country – governed – district system in our country.

Chapter 7, in order to analyze the feasibility of county – governed city system in our country, this chapter sets out from the principle of "the shoe must fit the foot", the growing trend toward cityship and township, the overall and main direction of administrative division system reforming in our country, the survey of public recognition. Moerover, it denotes that the implementing of county – governed city system is the combination of city system and the new idea of country – governed – district system in our country, and it shows the basic content of future county – governed city system: establishing future trio – level city system based upon the innovation of city establishing system – directly governed city, province governed city, county governed city; creating "appropriate piece cutting city establishing" model under the management concept of "urban – and – suburban overall governing"; making reasonable standard of county governed city establishment; specifying in auditing and approving regulations future procedures and organizations for the county governed city auditing and approving; confirming



several establishing types of our future county governed city; and estimating scientifically at a preliminary stage the possible amount of town - level cities.

Chapter 8, it puts forward the autonomy system of county governed villages, towns and cities in our country. Starting from the changing relations between central government of China and its regional governments, this part analyzes features and disciplines of relations among governments in all phases of history and points out that decentralization is the inevitable trend of the development of relations among governments. Meanwhile, this chapter shows that China has hold the tradition of regional autonomy from history by analyzing the regional squires' self - governing characteristics in historic time, and denotes that the administrative system would definitely lead to regional self - governing in our country by relating the regional political modernization process in modern times, while the county - governed - district would step in head to accumulate experience for all - round regional autonomy. Further this chapter would analyze the feasibility of county governed administrative division autonomy and its basic principles, and establish preliminarily new systems of our county governed administrative division management: autonomy system of villages, towns and county governed cities, based on the defining of the nature of village - or - town level cities, scope of autonomy rights and the founding of supervision mechanics.

Chapter 9, this chapter analyzes various limitative elements and obstacles in China's county governed administrative division reform, in the autonomy innovation of county governed cities and village - or - town level cities, and proposes main supporting measures to

the reform.

Chapter 10, this part expects getting more penetrating understanding to the institutional reform of county – administrating – district in China throught same cases study.

Conclusions, to generalize the key problems and results the thesis has discussed above.

Contents 目录

中英文内容摘要 /1

导　论 /1

一、问题的提出 …… 1
二、概念与界定 …… 4
(一)政区层级:高层政区、统县政区、县级政区、县辖政区 …… 4
(二)政区等级关系:政区层级、政区的行政等级与地方官员的行政级别 …… 8
(三)本书研究的范围:县辖政区及其分类 …… 9
三、其他相关概念及其界定 …… 12
(一) 行政区与准行政区 …… 12
(二) 城市型政区与地域型政区 …… 14
(三) 县制与市制 …… 16
(四) 城市与"市" …… 17
(五)府际关系与地方自治 …… 19
四、研究的意义 …… 20
(一)理论意义 …… 20
(二) 实践意义 …… 22
五、研究思路与研究方法 …… 24
(一)研究思路 …… 24
(二)研究方法 …… 25

第一章　文献回顾与研究综述 /27

一、国内外关于行政区划研究的现状与进展 …………… 27
(一)国外行政区划研究的侧重点 …………… 27
(二)国外对基层政区的研究现状与趋势 …………… 28
二、我国行政区划一般问题的研究 …………… 29
(一)我国行政区划一般性理论的研究 …………… 29
(二)"行政区经济"理论的开创 …………… 31
三、国内乡镇体制研究综述 …………… 32
(一)对当前乡镇管理体制存在问题的研究 …………… 32
(二)对当前乡镇行政区划体制存在问题的研究 …………… 35
(三)我国乡镇管理体制改革研究的相关文献综述 …………… 37
(四)国内对县辖市体制的研究现状与趋势 …………… 45
四、简要评述 …………… 49

第二章　县辖政区的相关理论 /53

一、理论基础 …………… 53
(一)上层建筑与经济基础关系理论 …………… 53
(二)政区竞争理论 …………… 55
(三)行政区经济理论 …………… 57
(四)行政区划层级与幅度关系理论 …………… 59
二、城市化、城乡关系相关理论 …………… 64
(一)城市化与城乡分治 …………… 64
(二)城市增长极理论 …………… 65
三、府际关系与地方自治的相关理论 …………… 68
(一)府际关系的基本内涵 …………… 68
(二)中央与地方关系的理论 …………… 70

(三)地方与地方关系的理论 …………………………… 77

第三章 历史时期我国县辖政区制度的演变 /81

一、我国县制的形成、发展与演变 ……………………… 81
(一)我国县制的起源:由血缘关系采邑制向行政
区划的转变 ……………………………………… 81
(二)历史上我国县制的发展演变:保持着
相对的稳定 ……………………………………… 83
(三)我国县数目的演变 …………………………… 86
二、我国古、近代县辖政区的发展与演变 ……………… 88
(一)具有行政区划特点的县下行政组织:
秦至唐中期 ……………………………………… 89
(二)不具有行政区划特点的县下组织:
唐中期至清末 …………………………………… 91
(三)以地方自治和城乡分治为特色的县下行政组织:
清末至民国 ……………………………………… 94
(四)我国古、近代县辖政区(组织)演变的规律与
经验借鉴 ……………………………………… 103
三、革命战争时期我党根据地县辖政区制度的
发展与演变 …………………………………… 104
(一)土地革命时期根据地县辖政区体制:
县(市)—区(市)—乡(市) …………………… 104
(二)抗日战争时期根据地县辖政区体制:
县—区—乡(市) ……………………………… 109
(三)解放战争时期解放区县辖政区体制:
县—区—乡(村)制 …………………………… 114
(四)革命战争时期县辖政区小结 ………………… 120

第四章　新中国县辖政区体制的发展、存在问题及改革的必要性 /123

一、新中国县级以上行政区划体制的发展与演变 ……… 123
(一)新中国成立后我国县级以上行政区划
体制的演变 …………………………………… 123
(二)新中国县级以上政区演变的特点与规律 ………… 131
二、新中国成立以来我国县辖政区体制的演变 ………… 133
(一)新中国成立初期(1949—1954 年):
县—区[区]—小乡(行政村)制……………………… 133
(二)理顺规范时期(1954—1957 年):
县—([区])—乡镇制…………………………… 135
(三)人民公社化时期(1958—1982 年):
县—人民公社、镇体制 ………………………… 137
(四)拨乱反正时期(1983—1986 年):
县—([区公所])—乡镇制………………………… 139
(五)改革开放时期(1987 以来):县—乡镇制 …………… 141
(六)新中国县辖政区体制演变的基本规律和特点 ……… 146
三、目前我国乡镇管理体制存在的主要问题 ………… 149
(一)县—乡镇关系:条块分割,乡镇功能不全,
责权利不清 ………………………………………… 149
(二)乡镇内部:关系混乱、问题重重 ………………… 150
四、我国现行乡镇体制的不适应性与改革的必要性 …… 152
(一)现行乡镇建制的不适应性:对城市化进程
反应不敏感 ………………………………………… 152
(二)并乡建镇后产生的新问题 ……………………… 153
(三)现行县辖政区体制改革的必要性 ………………… 154



第五章 新形势下我国县辖政区的重新定位与改革的总体思路 /155

一、新形势下对我国县辖政区的重新定位 …… 155
(一)乡镇面临变化了的时代背景 …… 155
(二)重新认识乡镇在国家发展中的作用 …… 159
(三)对未来我国县辖政区功能的重新定位 …… 164
二、对未来我国县辖政区(乡、镇级)体制改革方向的思考 …… 165
(一)行政区划建制的多元化发展:创新县辖市制度,实现县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变 …… 166
(二)行政制度的自治化发展:推行地方自治制度,实行县辖乡、镇、市自治 …… 166

第六章 国外市镇制度经验借鉴与我国县辖市制的实践 /167

一、主要国家城市制度及其经验借鉴 …… 167
(一)美国的市镇制度及其背景 …… 168
(二)日本的市镇制度及其背景 …… 176
(三)德国的市镇制度及其背景 …… 181
(四)法国的市镇制度及其背景 …… 185
(五)国外市镇制度的启示与经验借鉴 …… 190
二、我国台湾地区县辖市体制及其经验借鉴 …… 192
(一)我国台湾地区的行政区划体系 …… 192
(二)我国台湾地区市镇制度的启示 …… 201
三、清末民初以来我国县辖市制度探索与实践 …… 203
(一)我国市制产生的经济基础和时代背景 …… 204

(二)江苏省市制的实践:我国县辖市制度的
产生与发展 …………………………………… 205
(三)新中国成立前我国市制的发展 ………………… 210
(四)新中国成立初期我国大陆地区的县辖市现象 ……… 213
(五)我国大陆地区的县辖市的消失:1953 年 …………… 215

第七章 实行县下辖市:我国市制与县辖政区创新的结合 /217

一、我国实行县辖市的必要性 …………………………… 217
(一)"足履相适"原则:城乡的异质性需要不同的
建制来与之适应 ………………………………… 218
(二)县辖市是我国城镇化发展的必然要求 …………… 219
(三)实行县辖市符合我国行政区划体制改革的
主要方向:减少政区层级与创新市制 ………… 224
(四)实行"县辖市"是乡镇区划体制创新的需要………… 226
(五)对"县辖市"认知情况的调查显示:
县辖市越来越被公众接受 …………………………… 228
二、构建三级市制体系:直辖市、省辖市、
县辖市三级设市体系 …………………………… 230
(一)目前我国市制体系的现状 ……………………… 230
(二)未来我国的三级市制体系:
直辖市→省辖市→县辖市 …………………………… 231
三、设市模式的创新:"城郊合治"理念下的
"适度切块设市"模式 …………………………… 233
(一)当今世界主要的城市管理理念与
设市模式及其利弊分析 …………………………… 233
(二)设市模式的创新:"城郊合治"理念下的"适域型"
设市模式——"适度切块设市" ………………… 238

四、合理确定县辖市设置的标准 …………………… 244
(一)世界主要国家和地区的设市标准 ………… 244
(二)我国设市设镇标准及其评价 ……………… 246
(三)制定科学的县辖市的设置标准 …………… 251
(四)根据我国中心镇的基本现状来预测近期
县辖市的数量 …………………………… 255
五、建立县辖市的审批制度 ………………………… 256
(一)目前我国行政区划变更的审批制度 ……… 256
(二)我国行政区划变更审批制度的改革与完善 ………… 260
六、县辖市设置类型 ………………………………… 262
(一)县城设市 …………………………………… 262
(二)撤镇设市 …………………………………… 264
(三)现有部分县级市降格为县辖市 …………… 265
(四)“准行政区”改制设市 ……………………… 266
(五)大中城市郊区新市镇设县辖市 …………… 266

第八章 构建我国县辖乡镇市自治体制 /269

一、从新中国中央与地方府际关系的演变来看:
分权化是必然趋势 ………………………… 269
(一)中央与地方关系演变的阶段及其特点 …… 270
(二)新中国成立以来我国中央与地方关系发展演变的规律…… 279
(三)未来我国中央与地方关系发展趋势:
中央与地方适度分权,实行地方自治 ………… 281
二、从我国地方政治现代化发展进程来看:
走向地方自治是必然趋势 ……………… 285
(一)我国近现代地方自治发展的脉络 ………… 285
(二)我国近现代地方自治发展的小结 ………… 296

三、实行县辖政区自治的必然性、客观条件与基本原则 …… 297
(一)实行县辖政区自治的必然性 …… 297
(二)从世界各国地方行政制度发展改革的主导潮流出发,积极探索并贯彻落实地方自治 …… 298
(三)实行县辖政区自治的客观条件 …… 299
(四)县辖乡、镇、市自治的基本原则 …… 300
四、构建我国县辖政区管理新体制:乡、镇、市自治制度 …… 302
(一)乡镇市的性质认定 …… 302
(二)乡镇市自治权限的划分与主要自治组织 …… 302
(三)乡(镇、市)居民的资格和权利 …… 310
(四)乡(镇、市)财政的重建 …… 311
五、对乡镇市自治的监督机制 …… 312
(一)立法监督 …… 313
(二)行政监督 …… 314
(三)财政监督 …… 314
(四)司法监督 …… 315

第九章　我国县辖政区体制改革的配套措施 /316

一、我国县辖政区改革的制约性因素 …… 316
(一)实施县辖市与乡镇市自治的法律依据问题 …… 316
(二)当前的层级过多的行政区划体制制约了县辖市与乡镇市自治的推行 …… 317
(三)长期以来"大一统"、中央集权的思想是我国走向地方自治的障碍性因素 …… 317

(四)当前带有集权色彩的政治文化也是我国走向地方自治的障碍 …… 318
(五)当前政治体制中的一些组织原则和管理原则不利于我国走向地方自治 …… 318
二、我国县辖政区体制改革的重要配套措施与前提 …… 318
(一)与整个国家行政区划体制改革的大方向吻合:划小省区、省县直辖、三级市制、地方自治(县下自治) …… 319
(二)制定和修改现有法律法规,将县辖政区改革进程法制化 …… 320
(三)国家政府机构层级的改革 …… 322
(四)加强对广大群众民主意识的培育,防止地方自治的"恶质化" …… 323
(五)建立地方居民参与机制 …… 324
(六)积极看待近年来部分地区乡镇干部选举的改革试验,认真总结经验 …… 325
(七)深化我国户籍制度的改革 …… 325
(八)防止机构膨胀与新一轮"设市热" …… 326

第十章 案例分析 /328

案例一:浙江苍南县龙港镇发展与县辖市体制创新研究 …… 328
(一)龙港的城市化发展道路:自下而上的城市化典范 … 328
(二)龙港发展中的问题:行政区划改革的必要性分析 … 330
(三)龙港行政区划调整的原则 …… 333
(四)在现有行政区划体制内的调整方案及其评价 …… 334
(五)市制创新:设立县辖龙港市 …… 336

案例二:县域多中心格局与县辖市体制创新研究
——以江苏省吴江为例 …………………………… 337
(一)吴江县域多中心格局的现状 ………………………… 338
(二)吴江县域多中心格局的成因分析 …………………… 339
(三)县域多中心格局对传统县—镇体制提出新要求 …… 340
(四)多中心的县域行政区划体制调整方案的理性选择 …… 344
案例三:近年来部分地区乡镇管理权限与
干部选拔制度改革的探索 ……………………… 346
(一)浙江省首批141个强镇被赋予县级管理权限 ……… 347
(二)近年来我国部分地区乡镇干部选拔制度改革
的探索 …………………………………………… 349

结　语 /355

参考文献 /359
后　记 /381

导 论

一、问题的提出

行政区划是国家为了实现自己的职能，便于进行管理，在中央的统一领导下，将国家分级划成若干区域，并相应建立各级行政机关和分层管理的区域结构。① 行政区划属上层建筑，是国体、政体结构的重要表现形式，地方政府的各级行政管理体制、经济管理体制、社会管理体制都与行政区划体制密切相关。从本质上讲，行政区划就是国家权力的空间配置过程。行政区划以及建立在行政区划体制上的行政制度，是国家政治制度的一个主要方面，是关系国家繁荣昌盛和长治久安的大政，对国家的政治稳定、经济发展和社会进步具有重大影响。

作为上层建筑的行政区划体制与世界上其他任何事物一样，既具有变化发展的特性，又具有相对稳定的属性，也就是说，它既要随着国体和政体的变化而变化，又会保持自身发展变化的连续性和继承性。根据马克思主义关于上层建筑与经济基础关系的经典理论，生产关系和上层建筑关系都要随着生产力的发展而发展。如果它们（行政区划体制）不能适应生产力发展的要求，而成为生

---

① 刘君德，周克瑜，靳润成．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999.

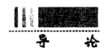
产力发展和社会进步的障碍，那就必然要调整和变革。[①] 行政区划是国家产生之后逐步形成的制度体系，尽管不同类型的国家要求不同类型的行政区划体制与之相适应，但它在表现形式和某些内容上仍具有相当明显的历史继承性，当今正值建设有中国特色的社会主义社会的伟大历史时期，如何使行政区划既与经济社会发展相适应，又不悖历史文化的延续性，是摆在行政区划研究者面前的核心命题。

行政区划体制改革与中国当前其他政治体制改革一样，不可能毕其功于一役，任何一个细微的变动都是牵一发而动全局的，问题的解决似乎陷入僵局，理论上精简机构撤销某个行政区划层次似乎论据充分迫切可行，而实践上，行政区划改革却始终没有摆脱的"头痛医头、脚痛医脚"的被动状态。这就需要把行政区划上升为一种学科理论进行深入探究，在高度把握其发展趋势的基础上建立相应的理论，提出一个系统的解决方案。

笔者认为，当前中国行政区划体制改革有三条主线：一是现代化、城市化发展浪潮推动下的城市型政区的反思与重构；二是管理现代化推动下的层次幅度集约化再造；三是政治民主化改革推动下的地方自治制度的推行。毋庸置疑，县是我国两千多年行政区划史上最为特殊、最为重要的一个政区层次，当前行政区划改革所面临的三大问题都涉及县及对县这个层次的政区如何改、如何管理的问题。长期的历史发展中，县级政区保持了其特有的历史人文风貌，尤其是人们祖祖辈辈生于斯长于斯，地域认同感、归属感强烈。因而，学界、政界基本形成一个共识，即县级行政区应保持相对稳定。

---

① 多吉才让．应积极研究行政区划体制创新的问题[J]．中国民政．2002(11)：18－21．



城市化推动的城市型政区构建过程中,无论是县改区还是县改市,县这一地域共同体始终显示出其特有的稳定性。无论是历史各时期的行政区划体制变迁,还是新中国成立以来历次行政体制改革,但凡涉及行政区划的变动,要么是在县之上——谁来管县、如何管县;要么在县之下——区乡关系、乡镇合并、乡镇改街道等,而县级政区始终是最为稳定的一个层次。县之上——是由地区、地级市还是由省来管理县,抑或重新划分省区,本书姑且不论。而县以下,乡镇级政区的来龙去脉怎样?其内在发展与演变的规律如何?城市化对县制的影响如此剧烈,未来县辖政区如何设置,其管理制度如何?这些恰恰是本书所要研究并试图回答的问题。

2005年10月,党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设,这是党中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发作出的重大战略部署,是我国现代化进程中的重大历史任务,是统筹城乡发展和以工促农、以城带乡的具体化,是遏止城乡差距拉大趋势、扩大农村市场需求的根本出路,是解决"三农"问题、全面建设小康社会的重大战略举措。新农村建设是一个庞大的系统工程,涵盖了农村经济建设、政治建设、文化建设和社会建设各方面。国家"十一五"规划用"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"20个字描绘出一幅新农村的美好蓝图。可以预见的是,通过建设新农村,努力发展农村生产力,大力加强农村基础设施建设,将促进农村城市化的发展,有利于消除城乡二元结构;同时,新农村建设将推进形成生活宽裕、互助合作、稳定和谐的良好社会氛围和民主管理,这必然要求全面深化乡镇职能转变和机构改革,消除制约农村生产力发展的体制机制障碍,重点搞好乡镇机构改革,转变政府职能,提高社会管理和公共服务水平,更好地为"三农"服务。这些都对县域发展意义重大,必将对我国基层行政区划体制产生深刻影响,如何加快改革和完善我国县辖

政区体制，以适应我国新农村建设的形势要求，将是本书思考和需要解决的问题。

二、概念与界定

（一）政区层级：高层政区、统县政区、县级政区、县辖政区

我国是世界上行政区划历史最早、最丰富、最系统的国家，自先秦以来的行政区划名称繁多，演变复杂。按历史沿革、统辖关系与特征，分为多个政区层级，各级行政区没有固定的名称，有学者为了研究的方便按序数称之为第一级政区、第二级政区、第三级政区。但这样的称呼无法体现各级政区与政府的特点。周振鹤先生曾对我国行政区划史作过专门研究，在其《体国经野之道》（香港中华书局，1990年）、《中国历代行政区划的变迁》（商务印书馆，1998年）、《中国地方行政制度史》（上海人民出版社，2005）等论著中多次提及。周振鹤先生认为，在中国历史上行政区划层级曾有过十分繁复的变化，统观2500年的历程，行政区划的层级大致可分为三层，并根据其所处管理层位，将这三层定名为在基层的"县级政区"、统辖县级政区的"统县政区"，以及在统县政区之上的"高层政区"①。

笔者赞同周先生政区层级划分思路，也认同其政区层级的名称，但认为其个别提法值得商榷：把县级政区定位为"基层政区"似为不妥，亦即只将我国政区分为三个层级似乎既与历史不合，也与今当代实际相悖。我们惯常所谓之"秦实行的是郡—县二级制"、"宋是路—府、州—县三级制"等层级数，实际上是指中央政府直接任命官员到达的层级，"是封建时代皇帝直接任命行政官员到县这一层为

① 周振鹤．行政区划史研究的基本概念与学术用语刍议［J］．复旦学报（社会科学版），2001（3）：32.

止”[1],即所谓的“皇权止于县”。而县以下,历代均存在系统的乡里组织,[2]虽然皇权不至,但事务不可不管,很多朝代的“乡官”也仍然需要上级任命,“乡官具有国家基层官员的性质”,其任命“须自上委任,有禄秩,或者给职田,免徭役”,“相对于县令、县长、县丞、县尉等‘长吏’而称为‘少吏’”[3](魏光奇,2004)。所以,县以下仍然可以而且应该被看成我国行政区划体制上的一个层级。

事实上,乡作为我国县下的农村基层行政建制,春秋战国时期即已萌芽,并于秦汉时期定型。秦在推行皇权的郡县制的同时,实行县下乡亭制度,县下设乡,管理治安、租税和力役等。直到隋朝开始把乡亭制改为乡里制,乡才不再是地方基层政权。[4] 而到了清末 1909 年颁布了《城镇乡地方自治章程》,又重新以法律形式确定了城、镇、乡为县以下的基层单位。民国时期的《县各级组织纲要》也是明确规定乡、镇为县以下的基层行政区域。新中国成立以来,1950 年 12 月政务院通过的《乡(行政村)人民代表大会组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》规定,乡为县领导下的基层行政区域,设有乡人民代表大会和乡政府。1954 年宪法规定我国农村基层政权为乡、民族乡和镇,第一次以宪法的形式确定了乡镇为一级行政区划。[5] 1982 年修订的《宪法》重新确定“县、自治县分为乡、民族乡、镇”,再次确认乡镇为我国县下的基层行政区单元。这也就是说,至少从秦至隋初期,以及清末至今,我国的行政区划体制都存在县以下的正式的政区层级。

---

① 周振鹤. 中国地方行政制度史[M]. 上海:上海人民出版社,2005:81.

② 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004:15.

③ 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004:16.

④ 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京:科学出版社,1999:191.

⑤ 詹成付. 关于深化乡镇体制改革的研究报告[J]. 开发时代,2004(2):5-6.

据此，笔者在周振鹤先生研究的基层上，结合中国行政区划制度的历史客观事实及当今实际情况，将中国政区层级划分为四个层级：

第一步，先确定县级政区。由于县是我国行政区划体系中最为稳定的一级政区，以县来作为确定我国行政区划层级的基准标志是合理的。

第二步，再以某级政区与县级政区的统辖关系来称呼、命名和区别该政区的层级，分为统县政区（统辖县级政区的政区，在研究当代中国政区时又可称为“地级政区”）、高层政区（由中央直接统辖的最高一级政区，一般还辖有统县政区；在研究当代中国政区时一般又可称为“省级政区”）、县辖政区（县以下的由县统辖的基层政区）（见表1）。

表1　　我国各时期政区层级简表

时　期	高层政区	统县政区	县级政区	县辖政区
秦	郡		县、道	乡
西　汉	郡、王国		县、道、邑、侯国	乡
东汉、三国	州	郡、王国	县、道、邑、侯国	乡
晋、南北朝	州	郡、王国	县、侯国	乡
隋	州（郡）		县	乡
唐前期	府、州（郡）		县	乡
唐中后期、五代	道（方镇）	府、州	县	
辽	道	府、节度州　州	县	
宋	路	府、州、军、监	县、军、监	
金	路	府、州	县	
元	省	路　府　州	县	
明	布政使司（省）	府、直隶州　州	县	
清	省	府、直隶州、直隶厅	县、散州、散厅	
清末	省	府、直隶州、直隶厅	县、散州、散厅	区（区）－乡

续表

<table>
<tr><th colspan="2">时 期</th><th colspan="2">高层政区</th><th>统县政区</th><th>县级政区</th><th>县辖政区</th></tr>
<tr><td colspan="2">民国北洋时期</td><td colspan="2">省</td><td>道</td><td>县、设治局</td><td>[区] - 乡、镇</td></tr>
<tr><td colspan="2">南京国民政府时期</td><td colspan="2">省、特别市(院辖市)</td><td>行政督察区</td><td>县、市</td><td>区(区) - 乡、镇</td></tr>
<tr><td rowspan="2">新中国</td><td>初 期</td><td>大行政区(1954年前)</td><td>省、自治区、直辖市、行署区</td><td>自治州、[专(地)区、盟]</td><td>县、市、自治县、市辖区、旗等</td><td>区(区) - 乡、镇、民族乡</td></tr>
<tr><td>当代(20世纪80年代以来)</td><td colspan="2">省、自治区、直辖市、特别行政区</td><td>市、自治州、[专(地)区、盟]</td><td>县、市、自治县、市辖区、旗等</td><td>乡、镇、民族乡</td></tr>
</table>

注:1. 小括号内外名称为互称或对等,中括号表示为准行政区,空白表示没有此级政区。

2. 同一层级政区栏隔开表示存在上下统辖关系,线左辖右;县辖政区栏"-"隔开表示存在上下统辖关系,左辖右。

3. 秦、西汉及隋、唐前期在县以上实行二级制,其郡、王国、州、府等既是高层政区,又直接统辖县级政区。

4. 新中国成立初期实行大行政区制,部分学者认为此时省级政区应该降为统县政区(史卫东,2006),笔者思考再三,认为一则大行政区时间短暂;二则大行政区具有双重性质,不仅是地方政区,还是中央政府代表机关,1949年政务院第11次政务会议通过的《大行政区人民政府委员会组织通则》中所规定的,大行政区"是各该区所辖省(市)高一级的地方政权机关,并为中央人民政府政务院领导地方工作的代表机关"。[见张坚石等编.地方政府的职能和组织结构(下册)[M].北京:华夏出版社,1994:52 - 55];三则省在大众心中地位牢靠,故仍然归为高层政区。

5. 当代新中国县下还有很少部分是(区) - 乡镇,但撤区已经成为大势,且到目前全国只剩下11个县辖区,故此栏未列(区)。

资料来源:① 秦至民国北洋时期之高层政区、统县政区与县级政区引自周振鹤.中国地方行政制度史[M].上海:上海人民出版社,2005.81(略有修改);②其余为栏目笔者根据魏光奇.官治与自治——20世纪上半期中国县制[M].北京:商务印书馆,2004和刘君德,靳润成,周克瑜.中国政区地理[M].北京:科学出版社,1999等资料整理。

（二）政区等级关系：政区层级、政区的行政等级与地方官员的行政级别

在讨论中国的政区等级制度时，可以将其分开为政区层级、政区的行政等级与地方官员的行政级别来考虑。①政区层级。政区层级是由各级政区之间的统辖关系所决定的，在我国可分为高层政区（省级政区）、统县政区（地级政区）、县级政区和县辖政区（乡级政区）。②政区的行政等级。这主要是指某政区单位在我国政区层级体系中的地位高低。一般而言，政区的行政等级分为省部级、地厅级、县处级和乡科级等。③地方官员（指主官）的行政级别，是指地方官员在国家公务员系统中的等级和地位，一般按照政区的行政等级来配置，即分为省部级、地厅级、县处级和乡科级等。

此三者密切相关，一般而言，同一政区层级的行政区单位的行政等级一致，其地方官员的行政级别也是对应相符的，并由此构成我国基本的政区等级体系。但有时三者也有不一致的时候，同一层级的政区可能对应不同的行政等级，如以县级政区为例，一般县和地级市的区的行政等级为正处级，而直辖市的区的行政等级为地厅级；同样，同一行政等级也可对应不同的政区层级，如地（厅）级的行政等级既可以是一般省区下辖的统县政区，也可以为直辖市下辖的部分县级政区。而地方官员的行政级别，一般按照政区的行政等级来配置，但也不绝对，很多地方存在对个别地方官员（一般指当地党委书记，下同）的高配情况，即对较低政区的个别主官配以较高的行政级别，如省委常委兼任某地级市（地区、自治州）党委书记等。对于这种基本对应又时有区别的政区等级关系，以我国市制为例来说明问题。

（1）目前我国的“建制市”在政区层级上分为三级：直辖市、地级市、县级市。

（2）而在行政级别上则分为五级：省级市（即直辖市）、副省级市、地级市、副地级市（这一般为省区自己定的，俗称“地方粮票”，国家尚未正式承认；如河南省济源市、湖北省仙桃市、天门市与潜江市等）、县级市五级，而在政区层级上副省级市列为地级市，副地级市列为县级市。

（3）至于地方官员则一般按行政区的行政级别配置。至于个别官员的高配，则是完全是针对该官员个人的，并不代表其所任职的政区等级的升格。目前我国绝大多数省会城市的市委书记均被高配为省委常委（副省级），如湖南省长沙市，但这并不说明长沙升格成为了副省级市，长沙市依然还是地级市。

（三）本书研究的范围：县辖政区及其分类

本书研究的范围是县辖政区，包括自秦以来的县辖行政区划体制，包括秦汉时期的乡里组织。虽然期间隋至清末，乡里组织已经不成为当时县下的政区体系，但其乡里组织的存在和运作基本可以看做以前乡里组织的延续，本书也将涉及。当然，本书研究的重点是近当代的我国县辖政区体系，即民国时期自治的区、乡、镇与当代县下的区[区]、乡、镇政区。

1. 县辖政区的分类

行政区划所涵盖的基本内容固然广泛而丰富，但人们关注较多的还是其类型、层级、幅度等内容。任何一国之地方政府，如果从横向层面剖析，由于它受到自然、经济、政治、人口、民族、宗教、历史、文化等综合性因素的影响，表现为不同的建制类型，从而形成不同类型的行政区划。迄今为止，人们根据一定的行政管理要求、规则和设置标准，将各种不同性质的县辖政区分为 4 种类型①：

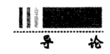
（1）地域型县辖政区（普通型县辖政区）。这是统治者出于一

① 刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999：5－7.

种对一般地域实行行政管理的基本需要而设置的，它目前仍然是世界各国占支配地位的政区类型。在我国地域型县辖政区主要是指乡以及“大跃进”和“文革”时期的人民公社。此外，曾经大量存在的县辖区，虽然其中一部分是作为县政府的派出机关，并不是一级实体政区层级，但因其存在时间长久，影响深刻，在实际运行中几乎与正式政区无异，故也可以看成属于地域性县辖政区。

(2)城市(镇)型县辖政区。这是各国政府为了对人口相对密集的城镇区域实施专门行政管理的需要而设置的，它是一种近现代以来基于“城乡分治”的现实需要而逐步产生的政区类型。目前我国的城镇型县辖政区主要是建制镇和街道办事处。但近年来随着(撤区)并乡建镇工作的大力推行，我国的建制镇已经与普通的地域性的乡没有实质性区别。街道办事处作为上级政府(市或者市辖区)的派出机构，按国家相关法律法规，它既不属于一级实体化的政区，也不应该出现在一般县下。但近年来随着我国在县城设置街道办事处的推广，再加上其机构的实体化转变，使得街道办事处既成为我国一般县的下属机构，又在实际运作中与一般乡镇几无差异。总之，“镇”的区域化和“街道办事处”的异化与实化，正是今后我国县辖政区体制改革所必须面对的一大课题。

(3)具有民族型特点的县辖政区。“民族型政区”是统治者为了对少数民族居住集中地区实行民族区域自治而特别设立的一种政区类型。虽然很多民族国家设有该类政区，但中国创设的民族区域自治制度总是被世人归于成功范例之一。我党历来重视民族问题，尊重各少数民族的权利，各革命时期都注意开展并总结自己的民族政策，并早在战争时期我党就在部分地区创造性地建立一些民族乡，新中国成立后按照1949年9月《共同纲领》、1952年《民族区域自治实施纲要》和1955年国务院发布的《关于建立民族乡若干问题的指示》，也建立起了为数众多的民族乡。当时的民族乡



是与民族区域自治政策捆绑在一起，是最低一级的民族型政区。后来情况发生了一些变化，根据我国的1982年《宪法》和1984年《民族区域自治法》，不再把“民族乡”作为民族区域自治的政区，但在实际运作中，民族乡之于一般乡镇的“民族自治性”，几乎可以类比自治县之于一般县市的“民族自治性”。因此，笔者认为，我们可以把“民族乡”看成我国“具有民族型特点的县辖政区”。

(4)特殊型县辖政区。这是统治者为了政治、军事、经济等某一项或几项特殊管理的需要，在特定时期、特定地区设置的区别于国内一般政区的特殊行政区划类型。目前我国能算得上特殊型县辖政区的正式政区几乎没有，但一些县属的地方农场、林场、矿山和单独设置的开发区等，具备某些政府职能，可以看做特殊型县辖的准政区。本书研究中的所谓“县辖政区”，除非特别说明，一般不包括此类。

2. 对乡镇以下的村级组织的重新认识

关于乡镇以下的村级组织，我国也是古来有之，如秦汉时期的里亭制的亭，起源于北宋延续至民国时期的保甲制度，明朝时期的基层社会组织——里甲制度的甲等，由于它们更多的是一些以编民为特色的组织，一般不具有完备的行政区划特点，且直到当代中国，村级组织也从来没有纳入我国行政区划体系中，故本书除在需要的地方作一些必要叙述性描写外，一般不对村级组织作深入研究。

但是，笔者认为，当前我国很多场合中把村组织称为“行政村”是不合适的。“行政村”是一个历史概念，有其特定历史含义和历史背景。“行政村”是指1937—1945年我党领导的抗日革命根据地，1949—1954年新中国成立初期在华北与东北各省以及内蒙古部分地区农村设立基层行政区，一般由若干个自然村联合组成，其地位相当于乡(当时为小乡制)，设村人民代表会议和村人民政府，

行使相当于当时乡的职权；随着解放战争的推进而直接带入新中国，“行政村”成为新中国成立初期华北、东北等地区县辖政区类型。1954 年颁布的《宪法》明确规定“我国农村基层政权为乡、民族乡和镇”后，行政村开始被撤销，一般由几个行政村合并为乡，1955 年彻底裁撤完毕，至此“行政村”彻底走入历史。此后至今，我国各时期通过历部《宪法》和《地方组织法》里均再也没有出现“行政村”。

并且，按照《村民委员会组织法（试行）》（1987 年第六届全国人大常委会第二十三次会议通过，并于 1988 年 6 月 1 日起全国试行）以及后来的《村民委员会组织法》（1998 年第九届全国人大常委会第五次会议通过），村应该是作为村民自治组织而存在。在实行了 20 余年（含试行）村民自治后的今天，部分政府官员甚至部分政府文件将“村”仍然称为“行政村”是极为不妥的。笔者建议今后直接将其称为“村”，即使要相对自然村，那也应该将其称为“自治村”。

三、其他相关概念及其界定

（一）行政区与准行政区

行政区，亦称为行政区域，简称“政区”，通常是指一个国家的地方行政机关所辖的区域。狭义上讲，行政区划是一个静态的概念，指行政区域的范围；广义的行政区划也包含动态分层的过程。刘君德先生指出，行政区有四大要素[①]：一是一定规模的人口和面积的地域空间，并且政区界限明确、封闭；二是一个设有相应行政机构的行政中心，驻地行政机关包括权力机关、行政机关、司法机关；三是一个明确的上下级隶属关系的行政等级；四是一个与行政

① 刘君德，周克瑜，靳润成．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999：29－30.



建制相对应的行政区名称，行政名称由通名和专名两部分组成。当某一区域严格具备上述四个特征，毫无疑问是行政区，问题在于具备上述部分特征是否属于行政区？

按照我国宪法规定，各级行政区域均设立相应的一级人民代表大会和人民政府。据此，政治学家认为：在中国，凡由一级人民代表大会与政府管辖的区域，称为一级行政区域。① 本书以为，行政区划有广义与狭义的区别：狭义的行政区划是指国家明确划定的行政管理区域，上述政区要素兼备的行政区；广义的则指一切具有行政管理区域职能的区域，它具有绝大部分政区要素。

准行政区，简称“准政区”，就是上述狭义政区之外的广义政区形式。周振鹤先生指出②：准政区不是一个严密的概念，而是在研究过程中建立的一个模糊概念，目的是以此来统摄所有非正式政区，以便于理顺政区变化过程。准政区范围宽泛，形式多样。古代设置的许多非完全政区机构，如监察、军管、宗教事务区域及边疆与少数民族特殊治理区域，都是准政区；当代，地区、城市开发区、街道办事处、军垦农场等都可归入准政区。准政区的演化发展与正式政区可以形成如下三种关系：一是准政区可以发展为正式政区，如，明清时期边疆少数民族地区的世袭土司辖地无疑属于准政区性质，明清两代大规模的“改土归流”工作，将其改为朝廷委派的非世袭官员（时称“流官”）治理以后就成为正式政区；民国时期开放边远地区设置的设治局，经过一段时间发展可以演化为正式的县；当代，原来农垦系统的许多国有农场经过政企分开、属地化改制后改制为普通乡镇等正式政区；很多城市开发区一般经历“开发区管委会→城市新区→一般市辖区”等，基本都经历这样一个由准

① 浦兴祖．当代中国政治制度［M］．上海：复旦大学出版社，1999：40.

② 周振鹤．行政区划史研究的基本概念与学术用语刍议［J］．复旦学报（社会科学版），2001（3）：32.

政区到正式政区的过程。二是准政区在经过辖区变迁和机构调整以后与原有政区融合，如明后期总督巡抚辖区在清初逐步调整到与布政使司辖区相一致，总督巡抚取代布政使成为一省最高行政长官。三是有些准政区因为条件不成熟，则始终处于非正式政区的状态，如元明清各代存在的“道”，以及当代中国的地（专）区等。

本书县辖政区中所涉及准政区，比如隋唐至清代的“乡”和民国时期的县下的“区”，属于具有部分行政功能的准政区；再如，新中国的“县辖区”（部分为正式政区）、市所辖的“街道办事处”等，虽然大多时候是作为县市级政府的派出机构，但其承担功能几乎与正式的政区别无二致。特别说明，为在行文中便捷地区分政区的虚实，本书中将准政区用“[ ]”括之（如县—[区]—乡），图表中则根据需要或括或套以虚框，以示其与正式政区之不同，在此立例，不再赘述。

（二）城市型政区与地域型政区

城市和农村是人类历史发展中逐步分化开来的两种生产、生活方式相异的聚落体。城镇不同于乡村的本质特征在于其产业构成、集聚规模、景观密度、物质设施、生活方式、职能特征等等方面。随着生产力发展和城市化推进，根据城乡治理方式的差异，出现两类行政区划建制构设，一种是对国家按层级进行分块划分所建立的政区建制，分层级的区域性建制即地域型政区；另一种则是从聚落的角度，并根据聚落的特性所设立的建制，如市、镇，这种聚落性建制即所谓城市型政区。

地域型政区是以传统的“城乡合治”为本质特征的政区类型，具有严格的层级性。它是最早出现的行政区划类型，至今仍然是世界上主要的政区类型。一般而言，地域型政区比较适应生产力发展水平较低、产品商品化低、自给自足的自然经济占主导地位，人口非农化和集聚程度低，生产力呈面状分布的地区。需要说明

的是，地域型政区向来不排除城市的存在，而是说城市仅仅占辖区的小部分、地位不突出。我国历史上的政区大多属于地域型政区，如郡、县、州、府、道、路、省、厅等。

城市型政区最早出现于近代西方，是一种以新兴的“城乡分治”为本质特征的政区类型。近代以来，在工业文明的强力推动下，城市化进程迅速推进，城市地域不断扩张，城市人口越来越多，城市规模越来越大，各种事务越来越繁杂，社会经济问题日益突出。在这种情况下，各国开始在城市设立单独的管理机构——城市政府，并将其从地域型政区序列中独立出来，于是出现城市型政区。一般而言，城市型政区的基本特征是：城市在区域政治、经济、社会、文化发展中居于主导地位，产业以非农产业为主、人口以非农人口高度集聚为特征，生产力呈点状分布的地区。城市型政区本身不强调统辖关系上的层级区别，却有着规模大小和等级地位高低的区别。城市型政区典型的通名设置是“市”，此外还有都、镇、（城市）区等，为方便起见，本书涉及的建制市（包括直辖市、领导县或者代管县级市的地级市、县级市等）以及市辖区、建制镇都看做城市型政区，此外，我国城市政府的基层派出机构——街道办事处可以看成是准城市型政区。

笔者认为，像中国这样幅员广阔、人口众多、区域差别悬殊的国家，需要的是“分层级的区域建制”（地域性政区）和“分特性的聚落性建制”（城市型政区）相互补充又相互制衡的行政区划体制，来解决所面临的区域管治问题。随着中国经济的发展、社会的进步，对行政区划体制提出的要求也会进一步提高，聚落性建制（城市型政区），将会占有更重要的地位，这是毋庸置疑的。但是，我国目前主流设市模式已从以往的“切块设市”转变为城乡合治性的“整建制改市”（县改市、地改市等）模式，表明中国政区体制在实践中出现了偏差，将原本属于聚落性建制的城市型政区改造成为区

域性建制的地域型政区，忽略了此两种建制的性质的迥异，将原本属于聚落性建制的城市型政区改造成为分层级的地域性建制（地域型政区），从而造成县级市与县、地级市与地区、直辖市（比如重庆市）与省之间概念模糊。这实质上是打着西方“市制”的幌子行中国传统“郡县制”之实，给我国行政区划体制自身，以及国家和社会管理的诸多方面带来一系列严重的问题。这正是我们未来城市型政区体制改革所需进一步探讨和解决的问题之一。

（三）县制与市制

县制是指县的行政制度，包括县在国家行政区划体系的层级与县级政府的行政组织与制度。县作为我国基本行政区划单位，萌芽于西周，产生于春秋，发展于战国，定制于秦代。自秦推行郡县制以来的2000多年里，县一直作为我国基层政区单元，随着国家疆域的变迁和政权的更迭，社会经济的发展，人口的增加，我国行政区划体制也多有变化，但作为基层政区的县无论在体制上还是数量上都保持了相对的稳定。我国的县制能保持如此长久的稳定性充分说明，县作为我国基层行政区划的实体单位，其设置符合行政管理运行规律，规模适当、管理有序、设置合理。可以说，县是我国政治稳定、经济发展、社会稳定的基石。[①] 正因为如此，笔者认为，我国未来无论对行政区划体制做何种改革，都应当把保持而不是取消“县制”作为一个基本原则。

本书研究中所谓之“县”，对于我国当代而言，除一般的县外，还包括自治县，以及由县改设的县级市（如湖南省浏阳市、浙江省诸暨市等）和大中城市由县改设的远郊市辖区（如湖北省武汉市黄陂区、湖南省常德市鼎城区等）。它们原本就是县，改设为市或者市辖区后，仍保留有大量的农村地域和农业格局，基本情况与传统

① 浦善新，陈德彧，周艺．中国行政区划概论[M]．北京：知识出版社，1995：458.

的县相差不大。因此,除特别说明外,“县”均含此四种。

市制是指国家通过立法和行政手段在城市地区建立行政区划建制,进行城市管理的一种制度。[①] 是一个在一定历史条件下,为保证有效的行政区管理和经济社会发展需要而制定的城市发展规程及所采取的组织形式。我国市制起步较晚,萌芽于清末,清政府于1909年颁布了《城镇乡地方自治章程》,第一次在我国提出城乡分治,开创了我国历史上市制的雏形,对我国近代市制产生了极其重要的影响。1911年11月,辛亥革命后江苏省临时省议会议决通过并实施《江苏暂行市乡制》,在我国第一次提出了市制的概念。1921年2月和1921年7月,广州政府和北洋政府先后颁布《广州市暂行条例》和《市自治制》,标志着我国全国性的市制正式诞生。

(四)城市与“市”

在我国城市与“市”是两个既有密切联系又有区别的概念。但在现实生活中,人们常常把两者混淆,导致在对我国城市问题的研究中出现偏差。

1. 城市与“市”的区别

城市(urban),在我国古代包括“城”和“市”两个概念。“市”最早主要有两层含义:一是交易场所,即市场;二是指交易,即做买卖。“城”则最早主要是指周围有城墙、扼守交通要冲、具有防卫意义的军事据点。可见,“城”与“市”并非一回事情。后来随着社会经济的发展,随着“城”里人口逐渐增多,“市”也随之发展,并逐步结合成为一个统一体——城市。现代意义的城市是指工商业发达、交通便利以第二、三产业为主的一定居民聚集的与乡村不同的居民点。城市相对乡村而言,具有以下特征:①空间上的密集性。这是城市的根本属性之一,与乡村相比,城市具有密集的人口、密

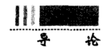
① 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:6.

集的建筑、频繁而大量的社会经济活动等特殊景观。②经济上的非农性。这是城市的经济属性，城市是工业、商业、运输业、服务业等非农产业的聚集地，这充分体现了城市是社会发展过程中专业化分工加深的结果。③构成单元的多样性。这是城市的社会属性，城市由数目众多的且互不相同的社会单元构成，它们之间的相互作用导致了城市社会关系的多样性，形成了城市经济活动的多样性。

“市”(municipality)，即“建制市”，则是国家根据一定的标准(主要有人口规模、社会经济发展水平等)，按一定的程序，经有关国家权力机关或行政机关的批准，以立法或行政法令、批文等形式，在以城市为主的地区设置的一种行政区域单位。可见建制市是国家政治体制的一个组成部分，属于上层建筑的范畴。作为行政区划系统即政区系统的一种，自然具有行政区划的基本要素结构，即具有一定的人口规模和辖区面积，具有一个行政中心，具有一个明确的行政等级并置身其间，并拥有与市建制相对应的名称(包括通名和专名)。在我国大陆地区，“市”与城市在地区范围上往往不完全一致，一般情况下是“市”包括了城市以及该城市外围部分农村地区。以安徽省合肥市为例来说明，合肥市有人口440多万(2005年底)，面积7386平方公里，其通名为“市”，专名为“合肥”，隶属于安徽省管辖，行政等级为地级市，管辖范围除了“合肥”这座城市(庐阳、瑶海、蜀山、包河四市区的建成部分)外，还包括这四个区的农村部分和长丰、肥东、肥西三县。

2. 城市与“市”的联系

在行政区划层面对城市的界定主要是“建制市”，城市与“建制市”的联系非常密切，主要表现在：首先，一定规模的城市是设立建制市的必要条件。这充分体现了“一定的经济基础决定上层建筑”的原理。其次，市和城市都具有中心性、密集性，是一定地域的政



治中心、经济中心、文化中心、交通中心和服务中心，都具有一定的内聚力和辐射力。最后，城市有规模的大小之分，"建制市"则有行政等级之别。大小不同的城市，其功能和影响力不同，而不同等级的市则有不同的权限和待遇。城市规模和实力与市的行政等级有较密切的关系。我国是一个传统等级制十分严密的国家，这种等级制在短期内还难以消除。

(五)府际关系与地方自治

国内政府间关系被称为"府际关系"(Intergovernmental relations, IGR)，主要指国内各级政府间和各地方政府间的关系。府际关系内容非常丰富，因研究的角度不同而侧重点不同，莫衷一是。基于不同的含义，"政府"的含义有广义和狭义之分，广义的"政府"是指依法行使国家权力的一切机关，包括立法机关、行政机关和司法机关；与之相应的府际关系包括立法关系、行政关系和司法关系。狭义的"政府"是指执行法律，负责组织国家政府的行政机关，包括中央政府与地方政府，与之相应，府际关系主要体现为中央政府与地方政府以及地方政府之间的行政关系。[①] 本书所述的府际关系非特别说明，一般是指后者，即狭义的政府间的行政关系。

地方分权主义的核心是地方自治(Local autonomy 或 Local self－government)。从政治角度而言，地方自治是一种民主制度，指地方的公共事务由地方人民自己决定并管理，而不受中央干预。地方自治的实质意义是权力配置在纵向由上位向下位转移，自治的过程因而表现为地方分权，地方分权是自治活动的内容，而地方自治是分权的实现形式。[②] 地方自治制度起源于古代城邦国家(如

---

① 林尚立. 国内政府间关系[M]. 杭州：浙江人民出版社，1998：68.

② 熊文钊. 大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]. 北京：北京大学出版社，2005：9.

公元前8世纪时期古希腊时期的斯巴达、雅典等城邦）和城市国家（欧洲中世纪封建共和制城市国家，如意大利威尼斯、热那亚、米兰，法国的马赛，德国的纽伦堡、法兰克福等），近代地方自治则开始于19世纪意大利各城市，并向北蔓延至欧洲大部分地区，其实质是迫使贵族和其他显贵与市民分享权利，并且最终由市民掌握完全的权利。因此，地方自治是近代民主政治发展的有机组成部分，是代议制在地方层级上的表现。①

我国"地方自治"一词正式使用最早出现在清末1909年1月颁布的《城镇乡地方自治章程》，系清政府为了抵制革命影响，缓和当时中国政治社会民主化要求的矛盾，被迫于1905年派员出国考察和学习西方民主制度才引进和制定的。应该说是当时中国政府顺应了时代要求而作出的历史选择，虽然因为后来国家政局的变化并没有实施下去，但却为我国近代民主化发展指出了一条道路。

四、研究的意义

（一）理论意义

1. 完善新背景下中国特色的行政区划理论

改革开放以来，我国政治经济生活面临新的环境。全球化与WTO规则对我国各级政府的功能提出了新的要求，其中有很多是革命性的；城市化的加快推进，也使得我国管理以传统农村地域为主逐步向以城市化地区为主转变，即政府的管理重心也将发生转变；同时，信息化和知识经济的到来也为政府之间的连通和管理渠道、形式提供了前所未有的新的手段。农村与城市的分异和城乡相对地位变化等均对行政区划提出新的要求。特别是2005年10

① 熊文钊．大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]．北京：北京大学出版社，2005：16－17.

月，党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设，这对我国县域发展意义重大，必将对我国县辖政区体制产生深刻影响。首先，新农村建设必将对县域农村地区经济发展起到巨大的促进作用，进而推进农村城市化发展，促进我国县辖政区在建制上向城市化，即乡向镇、镇向市方向发展。其次，建设社会主义新农村，必然要求全面深化乡镇职能转变和机构改革，并还将在推进农村民主政治建设上大有作为，不断提高农民的民主法制意识和民主自治意识的培养，这有利于我国最终实现地方民主自治制度的形成与发展。所有这些均要求进一步充实和完善中国特色的行政区划理论体系。

2. 丰富我国城镇化理论

城镇化是我国21世纪的主旋律之一，关系着我国现代化进程的顺利推进。尽管存在诸多争议，但小城镇推动的我国城镇化进程被国际学术界公认为开辟了一条新的不同于西方发达国家的城镇化道路。目前对这条道路的理论概括尚嫌不够，一些关键问题尚没有回答清楚，如我国5万多个小城镇的发展前景多是什么？小城镇只是一个过程，还是一个终极目标？如果小城镇有分异的话，条件好的小城镇应该有个什么样的新的管理体制才能促进其更快的发展？小城镇的制度创新应该如何操作？本书将对这些问题展开研究，这将丰富中国特色的城镇化理论。

3. 从府际关系角度探讨了未来我国实行县辖政区自治的可行性

长期以来，我国一直是一个单一制中央集权国家，决定了地方政府在政治上服从中央，受中央的直接领导和监督，地方政府不可能像国外联邦制国家那样成为相对独立的一级政治实体。改革开放以来，我国中央与地方经济关系处在一个趋于分权化的调整过

程中,机构改革也多次改革,却没有走出精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈,政治关系的调整与改革始终落后于经济体制,这就需要从府际关系(主要是中央与地方关系)的角度,好好思考我国今后地方治理的问题。本书从中央与地方关系(立法关系、干部人事关系、行政控制与监督关系等诸多方面)入手,从理论上探讨如何在坚持单一制中央集权国家的前提下,实现地方自治的可行性。

(二)实践意义

1. 从区划体制上保证和积极推进农村建设

如前所述,党提出的新农村建设战略部署是一个庞大的系统工程,涵盖了农村经济建设、政治建设、文化建设和社会建设各方面,全方位我国农村的现代化和城市化进程,这些都对县域发展意义重大,必将对我国基层行政区划体制产生深刻影响。一方面,新农村建设的形势要求加快县辖政区的改革步骤,促进县辖政区改革;另一方面,建设社会主义新农村,同样需要通过深化改革来提供动力和体制保障,改革和完善我国县辖政区体制,将有利于从基层区划体制上保证和积极推进我国新农村建设,巩固新农村建设所取得的成果。

2. 为我国未来县辖政区区划调整提供新思路

近年来全国各地撤乡建镇、并镇的工作普遍展开,取得了不少成绩,但个别地区存在盲目撤并现象,导致乡镇辖区过大,虽有利于精简机构,却不利于被裁撤乡镇基础设施的建设,加大农民生产生活成本,并产生一定负面影响。这样一个重要原因就是:没有从行政区划体系和县域城镇体系及其相互关系的整体性和全局性来考虑乡镇的合理的层级与幅度问题。本书将在县辖政区,特别是城镇型县辖政区的合理的管理幅度问题上进行探讨,将为我国乡镇行政区划调整改革提供新的思路。

3. 为我国基层城市建制提供新模式

改革开放以来我国积极推行的整县改设市模式受到多方面的质疑，弊端明显。在这一背景下，1997年下半年我国的设市工作被迫停止。人们普遍认为，县作为我国长期稳定的行政建制，是《宪法》确立的最重要的政区单元，不宜继续大量改设为市；但随着我国经济和社会的高速发展，长期停止设市显然不能适应我国城市化快速发展对城市行政建制的要求。为此，我国城市行政区划（尤其是基层城市政区）改革需要寻求新的出路，探索新的模式。“十一五”规划明确提出了“完善行政区划设置和管理模式”的要求，研究与实践县下辖市与“适度切块设市”模式，对完善我国的基层城市建制设置和管理模式具有重大意义。

4. 为我国中心镇发展提供体制支持

20世纪90年代以来，我国农村的快速城市化和乡镇的分化发展，使得部分乡镇发展成为县域的重点中心镇。规范有序地建设中心镇是我国农村城市化的一项有效途径。选择其中规模较大、具备条件、有发展前景的中心镇（新市镇）试行新的县辖市制度，为其提供新的行政区划体制支持，这将对促进我国中心镇的发展具有直接的意义。

5. 为探索县辖政区自治提供可行方案和实施途径

我国现代化的过程，实际上也是一个民主化的过程。随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善和经济体制改革的不断深入，中央与地方经济关系趋于分权化的调整过程中，地方政府经济管理职能的扩大，必然要求拥有与之相应的政治权力，政治关系也必须作出相应的调整与改革，主要体现在中央与地方的立法关系、干部人事关系、行政指挥和控制关系等诸多方面。同时，随着人民物质文化生活水平的提高，国家民主政治的发展，公民参政议政议事和能力的大大增强，也要求中央适度向地方分权，

最终实现地方自治。本书提出的县辖政区在地方自治上先行一步,积累经验再推广,同时提出乡镇市自治的具体构想具有现实的可行性。

五、研究思路与研究方法

(一)研究思路

本书是针对我国县辖行政区划体制改革而进行的政策性分析,在我国县辖政区体制改革问题上,自始至终贯穿两个交织在一起的主线:一是应对我国现代化、城市化发展需要,实行县辖市体制,实现我国由县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变;二是在政治民主化管理现代化改革推动下,由政府职能转变而走向地方自治,并在县辖政区先行一步。全书围绕县辖政区改革这一研究主题,分为四大部分:理论基础与国内外研究综述;沿革描述与规律机制分析;县辖政区改革的必要性分析与国内外经验借鉴;县辖政区体制改革与构建以及配套措施。

理论基础与国内外研究综述部分,首先导入本书研究主题——县辖政区,对县辖政区及相关概念加以界定、对比分析;其次对我国县辖政区即乡镇体制有关的研究文献回顾与综述;最后对县辖政区相关理论基础以及与当前政区体制改革较为密切相关的城市化、城乡关系、府际关系等理论加以梳理。

沿革描述与规律机制分析部分,从秦朝时期的乡亭组织切入,分阶段描述了我国县辖政区的演变脉络,即中国古近代县辖政区(组织)沿革(含秦汉—唐中期、唐中期—清末、清末民国时期);新中国成立前我党革命根据地时期的县辖政区沿革;新中国县辖政区沿革。进而揭示我国县辖政区演进规律,探寻各个时期调整变化的因由,特别对新中国成立以来县辖政区及其层次徘徊的内在动力机制作深入探讨。

县辖政区改革的方向与国内外经验借鉴部分，首先，针对我国面临的WTO与全球化、城市化与信息化、政治民主化及新农村建设等新形势，对目前我国乡镇体制的不适应性和改革的必要性，以及现行设市模式的弊端及其改革趋势的深入研究，提出对未来我国县辖政区的重新定位，通过分析指出未来我国县辖政区（乡、镇级）体制改革方向：行政区划建制多元化发展——创新县辖市制度，实现县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变；行政制度自治化发展——推行地方自治制度，实行县辖乡（民族乡）、镇、市自治。其次，经验借鉴，主要从世界主要发达国家（美、日、德、法等）和我国台湾地区的市镇制度（包括市镇建制与管理权限等），总结其经验教训，并对清末民初县辖市体制探索进行了剖析，以期为我国县辖政区体制改革提供经验借鉴。

县辖政区体制改革与构建部分，则是在以上分析的基础上，提出构建我国未来三级市制（直辖市、省辖市、县辖市），就县辖市体制的基本内容（设置模式、设置标准、审批制度、设置类型等）作了深入探讨，并提出具体构想；同时，从乡镇市性质的认定、自治权限的划分及县下自治的监督机制等方面，对未来我国县辖乡镇市自治体制的主要内容进行了初步构设，并就县辖政区体制改革的制约性因素及一些主要的配套措施进行了探讨。

（二）研究方法

1. 历史分析

对我国历史各时期（古代、近代以及新中国）县辖政区（乡、镇等）的发展与演变进行分析，总结历史规律，以史为鉴。

2. 多学科综合

综合运用地理学、行政学、经济学、社会学等相关学科的理论知识，萃取各学科有关最新研究成果，对两千多年来的我国县辖政区，尤其是新中国成立以来的县辖政区发展演化的特点与规律，以

及区划体制改革方向进行多角度、多学科系统分析。

3. 比较分析

借鉴国外主要国家(美、日、德、法)的市镇制度和我国台湾地区的县辖市体制,分析其地方自治制度下市镇制度的区划体制、权限体系,总结其特点和规律,为我国未来县辖政区体制改革提供经验借鉴。

4. 调查问卷与座谈访问

结合学习期间参加有关省市相关的课题研究,听取行政区划有关主管部门领导、基层政府工作人员、有关省市区领导以及专家学者观点、意见。另外,利用互联网,进行有关问卷调查,并分析调查结果。

5. 典型案例分析

本书选取可能实行县辖市的两种可能的案例——浙江省苍南县龙港镇与江苏省吴江市,分别作为镇升市与县域多中心格局设置县辖市的典型代表,分析当前建制镇体制的局限性,并探讨实行县辖市体制改革的必要性和可行性。同时,浙江省推行的“强镇扩权”改革,一方面为县辖市的推行打下良好的基层;另一方面也是在理顺县与乡镇关系(合理的管理权限的划分等)方面作出的尝试。我国四川、广东、湖北等地乡镇干部直接选举的试点为未来我国县辖乡镇市自治体制的建立作了有益的探索。通过对这些典型案例的解剖,以期对我国县辖政区体制的现状与问题、未来改革趋势有更为直观、更为具体的认识。

6. 评估分析

针对我国县辖政区改革设计,整个国家政区体制改革效果进行评估,分析其制约性因素,并提出一系列重要的配套措施,以期成为决策的重要参考。

第一章　文献回顾与研究综述

行政区划是一个政治地理现象,行政区划的地理研究属于政治地理学的范畴,是人文地理学的一个十分重要的领域。其研究成果尽可能地要落实在国家行政区划的设置和管理体制上。国内外都很重视行政区划的研究,很多研究成果值得学习。

一、国内外关于行政区划研究的现状与进展

(一)国外行政区划研究的侧重点

在国外,有关行政区划的研究大多出现在政治地理学或区域政治学、行政学类的书刊之中,人文地理学、管理学、城市学等学者也积极参与了行政区划的研究。如美国,政府和学术界对大都市区的行政区划与行政管理体制的研究十分热门。20 世纪 60 年代,Robert Words 发表了"1400 个政府"(1961),对美国存在大量的、过多的地方政府引发的相互矛盾、冲突以致政府管理效率的低下提出了批评,并建议在都市区成立政府组织(林涛,1997)。在此情况下,美国政府颁布了一些政策法令,旨在精简地方政府组织,提高管理效率。一个时期,美国许多地方组成了大都市区的政府组织,如纳什维尔、杰克逊维尔等。这场运动甚至波及欧洲,巴黎、伦敦、法兰克福、布鲁塞尔等都纷纷仿效建立区域性政府组织。20 世纪的 60～70 年代,不同学科的学者从不同角度发表文章,对大都市

区政府进行分析：政治学家揭示了大都市区政府分治的效果与本质(Bollens Sonmandt, 1965；R. C. Wood, 1967)；经济学家探讨了部分大都市区提供公共服务设施的有关财政方面的问题(Hirsh, 1968; Tichout, 1961)；地理学家则阐述了都市区空间范围和分治的内涵(Cox, 1973; Soja, 1971)。然而，值得注意的是一个重要的学派——公共经济学派(public economics)对建立统一的大都市区政府组织提出了质疑。进入90年代，美国大都市区的行政区划问题再度引起广泛讨论，《区域政治学》(H. V. savitch etal, 1996)一书涉及政治学、社会学、经济学、地理学、管理学、城市学等多个学科领域，作者有专业学者，也有政府官员。在日本，除政治与行政管理学专家广泛讨论行政体制与行政区划改革问题外，地理学家也参与了行政区划的研究。日本地理学权威杂志《地理》1997年第9期就发表了片柳勉的《上城市合并以后都市结构的变化》一文，详细地分析了两个城市合并的过程与规划布局问题。以上可见，西方行政区划问题的研究是多学科共同参与进行的，行政区划的研究紧紧围绕城市进行，特别是城市群区域的行政区划问题是研究的重点，并且紧密结合城市公共经济与行政管理体制改革等进行，具有综合性和针对性特点。[①] 此外，对边界和边疆问题的研究也是一个热门领域。当然，也有对省制问题的研究，如法国、英国就对其省级行政区进行了大幅度的调整。但从一门独立的学科来说，至今在西方尚未见有完整的政区地理学著作问世，即西方尚未建立一个完整的行政区划理论体系。[②]

(二)国外对基层政区的研究现状与趋势

国外城市制度复杂多样，县下辖市是一种比较成熟的重要类

---

① 刘君德，靳润成，周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京：科学出版社，1999：10.

② 刘君德，靳润成，周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京：科学出版社，1999：11.

型。目前的研究主要集中在对中央与地方政府关系、地方政府结构与功能和从小城镇角度探讨的城乡关系及农村自治管理体制等方面。就中央与地方关系而言，欧美国家很多实行联邦制，形成了比较成熟的"财政联邦主义(Financal Fedralism)"。中央政府居主导地位，通过财政转移支付调动地方政府的积极性，并通过法律规范中央与地方政府的关系；结构研究侧重从地方政府的地位，功能演变，内部组织关系等方面进行探讨。从小城镇角度研究大多围绕城乡联系展开，如 Lipton 的"城市偏向说"，Romdinell 的"农村地区中心理论"，认为"应建立分散的城镇体系，从而可以为农村人口提供自下而上发展的基本条件和自治进程，其中尤其应该强调小城镇的发展"。最近巴里·诺顿领导的一个研究小组从产业转移角度证实了珠江三角洲小城镇的发展是我国台湾、香港等地产业梯队转移的结果，依赖发展是小城镇的主要动力。从20世纪80年代开始，英美等西方发达国家为迎接新技术革命和经济全球化的挑战，经历了一场被称为"政府再造运动"的公共管理革命。各国的发展在广度、深度和成效方面虽然存在差异，但都涉及公共管理模式的根本变革，改革的目的都是要寻求替代官僚制组织的政府治理模式，以政府职能的市场化作为改革的基本取向。

二、我国行政区划一般问题的研究

(一)我国行政区划一般性理论的研究

我国历史悠久，从事行政区划的研究由来已久，对行政区划的著述古而有之，《禹贡》一书中即有"九州制"与"五服(畿服)制"的论述，是我国历史上最早的行政区划理论记录，《汉书·地理志》则开创了我国政区沿革地理研究的先河。历史上数量繁多的方志，对我国政区沿革有丰富的记载和描述，这些方志都是以行政区划单元作为编写对象的，其体例大多千篇一律，世代相承，其研究方

法并无新的发展,但内容丰富,记述比较准确。

由于行政区划的政治敏感性,新中国成立后的很长一段时间内,特别是"文革"期间,行政区划研究被视为"禁区",学术界很少涉及,只是在一些杂志上发表零星文章,且大多是从历史角度研究行政区划问题。主要是关于我国的历史上政制建置问题的研究,特别是郡县制度的研究。20 世纪 50—70 年代,为配合当时的政治形势,发表了较多的边疆、边界问题及台湾问题的研究成果。但这些文章均未涉及我国当时的行政区划体制问题,也鲜有关于行政区划的理论研究成果。

改革开放以来,一些地理、历史、政治和管理学界开始注意研究行政区划问题,在报刊上发表有关行政区划的文章逐步增多,我国的行政区划研究由此进入一个蓬勃发展、欣欣向荣的新阶段。其标志是 1989 年 11 月在江苏省昆山市召开的"中国行政区划研究会成立大会暨首届行政区划学术研讨会",它在我国行政区划研究史上具有划时代的意义。1992 年在广东番禺召开了全国经济特区与沿海对外开放地带行政区划研讨会,1995 年 8 月底又在广东顺德召开了中国国际都市化问题的国际研讨会。三次学术研讨会论文达 300 余篇,大大推动了我国行政区研究的深入,活跃了学术气氛。在各种杂志和报刊上发表的论文就更多了,涉及行政区划的各个领域和政治学、经济学、地理学、历史学、管理学等各个相关学科。此阶段论文著作不仅数量较多,而且在总体质量上比过去有所提高。这段时期出版发行的有关书籍堪称我国行政区划研究的经典之作,如《中国省制》(张文范主编,中国大百科全书出版社,1995)、《中国行政区划概论》(浦善新著,知识出版社,1995)、《中国行政区划的理论与实践》(刘君德著,华东师范大学出版社,1996)、《中国设市预测与规划》(知识出版社,1997)、《中国历代行政区划的变迁》(周振鹤著,商务印书馆,1998)、《中国政区地理》

（刘君德，靳润成，周克瑜著，科学出版社，1999）等。

还应当提出，随着我国改革开放的深入，为了吸取国外的经验，部分学者已开始重视对国外行政区与管理体制的研究，特别是国外城市群区域（都市区）行政管理模式的经验研究与介绍，对我国城市群区域行政区划体制的改革有很强的借鉴意义。在城市政区体制方面，《中国城市化之路》（靳润成著，学林出版社，1999）、《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》（刘君德等著，东南大学出版社，2000）、《中国市制》（戴均良著，中国地图出版社，2000）、《中外行政区划比较研究》（刘君德、冯春萍、华林甫、范今朝著，2002）、《国外大都市区治理模式》（黄珊著，东南大学出版社，2003）等，均有很高的学术水准。此外，刘君德先生还将行政区划理论与社区研究相结合，从中国的实际情况出发，提出了建立城市行政区—社区体系的理论，这是一种创新。该研究成果在《中国社区地理》（刘君德、靳润成、张俊芳著，科学出版社，2004）充分展现。

特别值得一提的是，2004 年上半年，互联网上兴起了一场关于中国省制改革的大讨论，影响甚大。这是继清末和民国时期以及新中国 20 世纪 80 年代末以来关于省制改革问题深入研究以来的大讨论，它突破政界、学界，普通民众也积极参与其中，并借助网络等平台各自表明自己的观点和看法，其中也不乏一些颇有深度的见解。这次大讨论应该说是中国政治经济和社会进步的表现，客观上在普通民众中进行了一次行政区划知识的普及教育，特别是对中国现行省制弊端的认识，为将来中国进行省级行政区划改革打下了一个良好的民意基础。

（二）“行政区经济”理论的开创

20 世纪 90 年代中期，华东师范大学中国行政区划研究中心刘君德教授等，根据中国国情提出的“行政区经济”的新概念和理论观点，就是行政区划与区域经济理论互相融合、渗透而提出的一种

新的理论思维,是目前我国行政区划研究领域中重要的理论成果之一,具有开创性。根据其界定,"行政区经济"是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象,是中国从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中,区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变时期出现的、具有过渡性质的一种区域经济类型。刘君德教授指出,中国的行政区的经济功能十分突出,地方政府在自身利益最大化的动机驱动下,对经济进行了不合理的干预,使得区域经济行为带有强烈的政府行为色彩。在特定的内外部环境下,这种政府行为极易演变成地方本位主义和保护主义,从而导致"行政区经济"的区域经济运行状态。这段时间,国内外颇有影响的《战略与管理》等期刊1994—1997年先后发表了刘君德、舒庆、马述林、周振鹤、华伟、于鸣超有关行政区经济与我国行政区划体制改革的论文。特别是华东师范大学出版社出版的"中国行政区经济与改革丛书"包括《从封闭走向开放——中国行政区经济透视》(舒庆、周克瑜著,2003)、《中国省区经济研究》(汪宇明著,2000)、《中外行政区划比较研究》(刘君德、冯春萍、华林甫、范今朝著,2002)、《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》(王德忠著,2002)与《中国城市社区发展研究》(程玉申著,2002)等五册,全面系统地对我国行政区经济现象的产生原因、表现特点,以及对我国区域经济发展的影响(正面和负面)和改革问题作了深入翔实的研究,开创了我国行政区划领域研究新境界。

三、国内乡镇体制研究综述

(一)对当前乡镇管理体制存在问题的研究

对于目前我国乡镇体制存在的主要问题,国内有众多专家学者经过多年来的潜心研究,从不同的角度分析了我国乡镇体制的

弊端,并分析了产生这些问题的原因。比较典型的观点大致有如下几个:

(1)汪风清、徐广春从中国政府体制改革必定向乡镇延伸的角度,认为21世纪中国农村基层社会必将发生深刻的变革,农民这个群体的变化将更为明显。乡镇的发展又必然要求政治与行政改革的深化。而当前的体制矛盾和问题成为乡级政府发展和改革有可能出现新的重大障碍,主要有如下几点:①乡镇人大未能充分行使职权;②乡镇党政关系既不明确又难以理顺;③县乡条块矛盾难以根本解决;④乡镇长负责制实际上难以真正地确立;⑤政企分开进程缓慢。[①]

(2)钱素华、闵卫国从巩固机构改革的成果的视角,认为由于乡镇管理的特殊性,使乡镇机构改革成为我国机构改革的一个最难攻克的堡垒。并指出目前乡镇机构普遍存在行政区划不合理、乡镇布点分散;条块关系不顺,乡镇功能不全;编制失控,机构臃肿,乡级财政不堪重负;乡镇政府职能不清,角色错位,效率低下等问题。[②] 魏清泉(2003)也有类似观点。詹成付也认为现行乡镇的机构设置、职能配置、人员编制和财政状况与社会主义市场经济和民主法制建设的要求,有许多不相适应的地方,亟待进一步改革。[③]

(3)段成凯结合农村税费改革问题的研究,认为农村税费改革将在全国范围内迅速展开,这是继土地改革、家庭联产承包责任制后的农村又一次重要改革。但乡镇机关尚未走出精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈,指出乡镇机关职能不明确,机构门类繁多,

---

① 汪风清,徐广春. 21世纪中国乡镇体制改革展望[J]. 江西行政学院学报,2000(4):6-8.

② 钱素华,闵卫国. 搞好乡镇机构改革 巩固全盘机构改革成果[J]. 云南师大学报,2002,34(5):34-37.

③ 詹成付. 关于深化乡镇体制改革的研究报告[J]. 开发时代,2004(2):5-15.

人员数量庞大，人员结构不合理，专业技术人员匮乏，不能真正地为农民服务。①

（4）陈慧从“三农”问题入手，认为当前我国当前农村存在税费名目繁多，农民负担过重，已经陷入经济困难，而导致如此的一个主要原因就是乡镇机构臃肿，人员严重过剩，乡镇财政入不敷出，只得向农民伸手。同时还认为，我国长期以来实行的二元制经济与户籍、土地征用补偿等制度的刚性约束也是导致“三农”问题的一个根本原因。②

（5）周作翰、张英洪从保障农民权利、促进农民自由而全面发展入手，探讨乡镇体制改革，乃至整个“三农”问题。认为改革开放以来，以精简机构和精简人员为目标的乡镇机构改革不仅没有走出精简—膨胀—再精简—再膨胀的黄宗羲定律的怪圈，反而产生了机构越精越大、人员越减越多的现象。其根本的原因在于忽视对权力膨胀的改革。乡镇政权的权力膨胀或权力扩张，是乡镇体制的核心症结所在。这种权力膨胀或权力扩张的直接后果就是导致农民个人权利的损害。传统的制度安排强化了权力扩张，使公共权力的约束和农民权利的保障长期滞后于现实政治生活的需要，因而“三农”问题严重。③

（6）贺雪峰认为，在自上而下的政绩评价机制下面，县乡之间及乡村之间，很容易结成利益共同体，利益整体化了的县乡村三级，既可以摆脱自下（农民）而上的监督，又可以有效摆脱自上（中

---

① 段成凯．结合农村税费改革推进乡镇体制改革[J]．东岳论丛，2001，22(1)：48－52.

② 陈慧．农民对待“三农”问题态度的现实思考[J]．广东农工商职业技术学院学报，2003，19(4)：10－14.

③ 周作翰，张英洪．农民自由发展与乡镇体制改革[J]．湖南师范大学社会科学学报，2004，33(4)：64－70.

央)而下的监督。这种情况下,政绩工作和中心工作本身就成了县乡村三级为了谋取自身利益而制造出来的工具。解决问题的办法,不是抽象地建立所谓现代行政体制,而是应该消极行政。①

(7)严明清、王立京认为,农民减负增收难、乡镇政府冗员裁减难、乡村债务沉重是"三农"问题中的突出问题,而这些问题的症结集中体现在乡镇机构的职能定位与改革上,他们指出乡镇改革存在的问题主要有:①财政供养人员多,分流难度大;②机构多,撤并难度大;③乡镇政府债务严重;④乡镇政府职能不明,转变难度大,既承担了过多的部门职能,如收税本是国税、地税、工商、财政等部门的职能,而同时一些涉农部门职能不明确,不是运用市场的办法提高经济效益,其应有的职能作用大都没有发挥出来。同时指出其深层次的问题是:乡镇机构和人员之所以会不断膨胀是由于政府公共管理体制与经济体制脱节造成的,以及乡镇政府财权与事权不对称、乡镇财政制度不合理等问题。②

(二)对当前乡镇行政区划体制存在问题的研究

另外,国内也有学者从行政区划的层级与幅度的角度来分析和阐述乡镇体制的问题。《中国行政区划概论》(浦善新著,1995)、《中国政区地理》(刘君德、靳润成等,1999)、《中国地方政府体制概论》(谢庆奎等,中国广播电视出版社,1998)、《乡政府管理》(赵辰昕著,中国广播电视出版社,1998)、《镇政府管理》(张全在、贺晨著,中国广播电视出版社,1998)、《中外行政区划比较研究》(刘君德、冯春萍等著,2002)、《中国历代国家机构和行政区划》(孟昭华等编著,中国社会出版社,2003)、《中国行政区划分析》(孙平著,湖

① 贺雪峰.当前县乡村体制存在的主要问题[J],经济社会体制比较,2003(4):83-87.

② 严明清,王立京.乡镇体制改革初探[J].湖北社会科学,2004(5):119-120.

北人民出版社,2004)、《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》(魏光奇著,商务印书馆,2004)、《中国行政区划概论》(田穗生等著,北京大学出版社,2005)等众多书籍,均对我国乡镇建制的起源与发展,在各历史时代的特点以及运行机制进行了研究和阐述,部分学者还对新中国乡镇体制的现状和问题进行了分析,并提出了一些改革的措施。早在20世纪90年代,刘君德先生就对我国乡镇政区体制进行了研究,在其编著的《中国政区地理》(科学出版社,1999)中对当时我国普遍实行的小乡制度进行了分析,认为在当时的小乡制下,由于乡镇政区规模过小,数目过多,必然不得已会出现县辖区这么一个介于县和乡镇之间的派出层级,影响管理效率;同时,乡镇规模过小,使得行政人员过多,加重了群众的负担,还极不利于农村城镇化和中心村的建设。因而提出要"合理调整乡镇规模,实施乡镇合并","减少区公所层次"等建议,[①]同时指出在具体操作时应该因地制宜,特别注意乡镇合并可能带来的负面影响,以不增加群众办事成本为前提。这些建议均在后来的全国大规模的"撤区并乡建镇"中得到充分体现。目前我国乡镇数目已由1988年底的45195个乡镇(含民族乡)减少到2005年底的35473个乡镇(民族乡等),减少了9722个,减幅达21.51%;目前全国仅剩11个县辖区。这在很大程度上对于精简机构、减少层次和减少人员编制、培育和发展小城镇、推进城镇化等各方面起到了巨大的推进作用。

应当指出,在并乡建镇过程中,也产生了一些新的问题,很多基层政府工作人员和一些专家学者(如史育龙、王君[②]等)均指出:第一,如何妥善解决被撤并乡镇驻地的管理和机构设置问题。乡

① 刘君德,靳润成,周克瑜.中国政区地理[M].北京:科学出版社,1999:191-194.

② 史育龙,王君.撤并乡镇:问题与难题[J].调研世界,2004(4):37-39.

镇合并后，由于行政中心职能的外移，被撤并的乡镇驻地服务业和招商引资会受到一定负面影响，村镇建设和管理也会下降。原有市政公用设施因维护不够而损坏，对城镇发展造成不利影响，对加快城镇化建设不利。第二，由于管辖范围增大，群众办事的距离加长，办事成本增加，不利于减轻农民负担。第三，有些地区在撤并乡镇过程中，却又在新的乡镇于村组织之间设置了办事机构（管理区或片区等），实行所谓乡（镇）—管理区（片）—村的管理模式，这使撤并乡镇在精简机构、压缩人员、减轻农民负担等方面的意义大打折扣。

（三）我国乡镇管理体制改革研究的相关文献综述

乡镇管理体制改革的问题现在已经成为人们关注的一个焦点问题。上述这些有关乡镇体制存在的问题与我国现行的行政区划体制固有的弊端相互交织在一起，使得包括区划在内的乡镇体制改革的呼声越来越高。总结起来，我国乡镇体制改革的研究可以按照管理体制和行政区划两个层面来进行。

围绕我国乡镇体制该“如何改”的问题，诸多专家学者对此提出了各种改革思路。综合这些思路，各种改革的方案和构想都有一个共同的内容，即都需要“精简机构，理顺关系，明晰责权”，即乡镇机构的改革，应在理顺县乡关系和切实实行政企分开、政事分开的基础上，在坚持职能综合的原则下，对现有的“七站八所”等机构进行精简，主要通过合并或者取消的方法实现，大量的事务应向社会转移，真正做到责权分明，责在权在，责无则权无。主要观点如下：

1. 强化论（完善论）：强化乡镇作为一级政权的存在，理顺关系，精简机构，明晰责权

此类观点认为目前的乡镇体制总体还是适应的，乡镇作为基层政权和国家在农村最基层的行政设置的体制不需要改变，但针

对其人员众多,机构庞杂,责权利不明等缺点,可以通过改革来克服。应该继续强化国家对农村社会的主导作用,在继续做好"(撤区)并乡建镇"工作的同时,理顺管理体制,明确管理权限,完善乡镇政府职能,把"七站八所"纳入乡镇政府范畴,精简机构和精简人员,理顺乡镇管理权限,实行以乡镇管理为主的体制,依法行政,强化乡镇政府统一管理本地域政治、经济和社会发展的功能。

项继权(2003)主张维持目前我国"乡政村治"的基本架构,但仍需作一些调整和完善,认为乡镇作为我国宪法规定的基层政权机构应该继续保持,村民自治应该加强。而条块分离的"七站八所"则应该按需(功能需要)打破行政区划跨乡镇设立。①

钱素华、闵卫国(2002)认为要解决乡镇体制存在的这些问题,必须转变乡镇政府职能;适当调整乡镇区划,进行乡镇撤并;理顺管理体制,合并"七站八所",增强综合服务能力;积极稳妥地安排分流人员;以经济手段和法律手段控制乡镇机构和防止人员"回潮",最终巩固机构改革的成果。②

段成凯(2001)结合农村税费改革问题的研究,认为农村税费改革将在全国范围内迅速展开,这是继土地改革、家庭联产承包责任制后的农村又一次重要的改革。这次改革的目的是为了减轻农民负担,巩固农村基层政权,促进农村经济健康发展和农村社会的长期稳定。推进农村税费改革,减轻农民负担,将乡镇体制改革进一步提上了重要日程,其中精简乡镇机构和压缩财政供给人员是关键环节。目前在乡镇事业单位中,除了农村中小学教职工外,机构门类繁多,人员数量庞大,人员结构不合理,专业技术人员匮乏,应坚持综合建站方针,推进乡镇服务机构社会化。进一步调整农

---

① 项继权. 改革"七站八所",实行"条块分离"[J]. 决策咨询,2003(5):18-20.

② 钱素华,闵卫国. 搞好乡镇机构改革 巩固全盘机构改革成果[J]. 云南师大学报,2002,34(5):34-37.

村中小学布局,优化教师队伍结构。[①]

金太军(2005)反对把乡镇变为县政府分派出机构,也反对实行乡镇自治,认为现阶段乡镇的作用无可替代,并认为如果"离开作为我国政权系统末梢的乡镇政府,农村的社会稳定、经济发展就得不到可靠保障",甚至"部分乡村可能沦为宗法、家族甚至黑社会、黄赌毒的天下了"。同时认为,取消乡镇政府还牵涉修改宪法等法律法规的问题,涉及面很广,"不可轻举妄动"[②]。江金骐(2005)也持类似观点。

2. 虚化论(派出论):将乡镇的行政建制撤销,一律改设为县级人民政府的派出机构

此类观点认为乡镇一级作为政府,没有存在的必要,应改乡镇政府为乡公所(办事处),作为县级政府为解决行政事务而在乡镇一级设置的派出机构。乡公所(办事处)一级不再设立独立财政,财政收支纳入县级财政预算,乡公所(办事处)承担的工作与可支配财政资金,均由县级政府决定,使事权与财权统一。乡公所(办事处)不与上级政府设立对等对口的机构,可因事设立办事员或助理。对于设在乡镇一级的行政和事业性单位,除少数由上级直管的机构外,其他站所逐步向两个方向转化,一部分推向市场,变为中介性组织,如种子站、广播站、劳动就业管理所等,另一部分纳入乡公所(办事处)内工作。

詹成付(2004)认为应该把乡镇作为县级政府派出机构,其职能定位在以下几个方面:监督党在城乡基层有关方针、政策的落实;指导、帮助村委会、社区居委会依法开展村(居)民自治活动,发展社区服务,自主管理城乡社区的各项社会事务;协调县直属"站、

---

① 段成凯. 结合农村税费改革推进乡镇体制改革[J]. 东岳论丛,2001,22(1):48-52.

② 金太军. 乡镇机构改革挑战与对策[M]. 广州:广东人民出版社. 2005:355-356.

所”的关系，支持其发挥职能作用；受县级政府委托，代理部分社会事务管理职权，提供部分公共服务。撤销乡镇建制改设县级政府派出机构后，原乡镇政府行政区划管辖范围为现在县级政府派出机构的管辖范围，原则上不作区划调整。原为县和县级市政府驻地的乡镇，在体制改革后可称××县（市）人民政府××街道办事处，其余的乡镇，一律称××县（市、区）人民政府××乡镇办事处。[①]

徐勇主张重构县乡村利益关系，提出“县政、乡派、村治”(2002)和“强村、精乡、简县”(2003)。认为应该精简乡级政府的行政职能，将乡级政府改为县级政府的派出机构，使之真正用于必须由政府解决且只能由政府解决的事务，其财政支出由县级政府编制预算，由县级财政支列。乡级政府的职能主要是完成县级政府委派的事务和指导村委工作，落实国家法律法规和政策，为居民提供公共产品与服务，维持社会治安等；同时对于县级政府，首先根据“精干高效”原则来设计和改造县级政府机构；再按照责权利一致原则设计和构造县级治理体制，待条件成熟后实行县级直选，从而将县变为在中央统一领导下的地方自治单位。[②]

3. 自治论：推广村自治体制，普遍实行乡镇自治

此类观点认为只有“乡镇自治”才能更好地从根本上解决乡镇体制固有矛盾和“三农”问题，他们认为实行乡镇自治后，由于完全由乡镇居民（人大）决定乡镇政府机构规模，可以保证机构精简，条块矛盾自然就会变得轻微了。该观点构想的乡镇自治体制的特点，至少应包括以下几点：乡镇人民代表大会（简称乡镇人大）充分行使职权，决定乡镇重大事项；设乡镇人大主席，人大主席和乡镇

---

① 詹成付．关于深化乡镇体制改革的研究报告[J]．开发时代，2004(2)：5－15.

② 徐勇．县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换[J]．江苏社会科学，2002(2)：27－30；徐勇．变乡级政府为派出机构[J]．决策咨询，2003(5)：31－33.

长实行全乡镇范围的直接民主选举；副乡镇长由乡镇人大代表选举产生；行政事务实行乡镇长负责制，负责执行人大决议；乡镇政府是乡镇人大的执行机关；乡镇党委依法实施领导，起保证监督作用；县级政府指导乡镇政府的工作；等等。

汪风清、徐广春(2005)分析了乡镇实行自治体制的可能性和客观条件，认为中国经过长期稳定发展，到21世纪中叶以后，经济发展的巨大成就将为更深刻的政治与行政改革、为政治发展提供物质基础；农村基层社会的长足发展与全面进步，必然使得自治体制受到基层群众的欢迎与支持；且我国村级自治、民族自治地方等的经验和其他国家自治体制的经验，可供参考借鉴。[①]

早在20世纪90年代初期，刘君德教授在研究长江三角洲和辽宁省乡镇调整时就提出乡镇体制可以而且应该在巩固村级自治的基础上试行乡镇自治，可以称为"农村社区自治体"，并把它看成村级自治的自然扩展。[②] 党国英也提出类似观点，主张在乡镇层次上"建立大农村社区"。认为在乡镇社区实行"民主选举、议政结合、两委合一"制度。以"建立大农村社区"为目标，把村的现有职能分解，村不再设村委会和党支部，其所承担的公共管理职能转移到乡镇管理机构，经济职能转移到民间经济组织；同时鼓励村一级发育农民自治组织，如农民合作社等。在取消村一级组织及其管理职能以后，可以适当缩小镇管辖范围。

吴理财(2002)提出了"乡政自治"。所谓"乡政自治"，就是及时开放乡镇领导人的竞争性选举、重新配置乡镇的权力，建立和扩大乡镇政府与乡村社会新型的多元的民主合作机制，扩展乡村人

---

① 汪风清，徐广春．21世纪中国乡镇体制改革展望[J]．江西行政学院学报，2000(4)：6－8.

② 刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999：192－197.

民民主参与乡镇政治的管道,使之有足够的政治权力参与到乡镇政府的选举、决策、监督、治理等诸多层面和各种事务当中,使国家与乡村民间社会在乡镇社区治理中达成全面、积极和有效的合作。简言之,实行"乡政自治",就是将乡镇政府改革为"官民合作"组织。[①]

李凡等(2000)主张实行"乡镇自治式民主"[②],即乡镇政权根据国家或地方有关法律由人民直接授权组建而成,并受到人民的切实监督,同时乡镇政权在国家有关法律规定的范围内,能独立自主地行使本辖区各项事务的管理权,而不受上级政权机关的随意干涉。

曾业松(2004)提出"乡镇一体的自治行政体系",[③]建议把当前实行的村级自治提高到乡镇的层次,建立乡镇自治政府,直选产生自治组织,产生乡镇长。同时,乡镇自治政府仍为基层政权组织,具有行政职能,成为组织和协调农村社会经济发展、执行地方和基层国家政务的主体。实现自治和行政的统一,选民意志和国家权力的统一。一方面,乡镇作为基层政权、一级政府,还要承担国家委托事项;另一方面,乡镇作为社区自治体,上级政府不能干预乡镇范围内的自治事项和自治财政。在这一构想下,将村民委员会改建为村公所,实行行政化管理。村公所工作人员由乡镇自治行政组织选聘。

于建嵘(2002)提出"乡镇—村二级自治"[④]。认为乡镇政权改革应该遵循转型期以来中国农村政治发展的基本逻辑,国家的行

① 吴理财. 乡政新论[J]. 开放时代,2002(5):43-49.

② 李凡,寿慧生,彭宗超,等. 创新与发展——乡镇长选举制度改革[M]. 北京:东方出版社,2000.

③ 曾业松. 新农论[M]. 北京:新华出版社,2004.

④ 于建嵘. 乡镇自治:根据和路径[J]. 战略与管理,2002(6):117-120.

政权力要逐渐退出农村的政治领域。其政策性主张是撤乡并镇，在确保国家基本行政职能下沉的同时，逐渐实现国家行政权力体制性下移，最终在国家法律权威下建立授权性自治体制，即在村一级实行村民自治，在乡镇一级实行社区自治。

沈延生(2002)主张"乡治、村政、社有"。"乡治"是指乡镇实行自治，乡镇为地方自治体(简称社区自治体)，类似于日本的町村，以社区服务为主，以行政决策为辅，也就是说，是不完全的自治体。社区自治体由地方自治体依法设立，其财政体制与人事制度也由地方自治体统一制定。"村政"意味着将政府组织延伸至行政村，在村一级设立乡镇政府的派出机构——村公所。"社有"是主张村民委员会改称村社委员会，可以设在自然村，也可以设在行政村，准许其进行管理和处置共有土地(耕地、草原、山林、水塘等)的特别地方公共团体，而不是一般的"民间经济组织"，是公法人而不是私法人。[①]

周天勇(2004)认为，应该采取自下而上、逐步推进的改革路径，率先从乡镇开始实行地方自治。并认为选择乡镇作为我国地方自治的突破点，可操作性较高。其理由是因为乡镇在我国政区层级中是最低的，体制影响面较小，风险可控程度高；且改革成本相对较低而能动性较强，自由裁量权较大；二十多年的改革特别是随着农村家庭联产承包制和乡镇企业产权改革任务的完成，使得乡镇范围内多元化趋势增强，新的社会组织开始成长，乡镇政府处于职能转换的关键时期，建立有限政府和有效政府的呼声很高。[②]

杨宏山(2005)也有与周天勇类似观点，主张当前中国推行地方自治首先应该以乡镇作为起点，并认为率先实行乡镇长直选和

---

① 沈延生．中国乡制的回顾与展望[J]．战略与管理，2003(1):52－66.

② 周天勇．中国政治体制改革[M]．北京:中国水利水电出版社．2004:106－107.

推行乡镇自治制度是较为切实可行的合理选择,它将促使当地居民关心和热爱自己的乡镇,积极参与乡镇公共事务,把自己的抱负和智慧投入乡镇管理之中,并在自我管理中体会自治组织形式的好处。同时他认为可以在乡镇自治基础上再向上扩大到县市自治。①

4. 乡派镇治论

除了上述几种观点外,还存在一种试图调和"派出"和"自治"二者的观点,即所谓"乡派镇治",主要思想是把乡镇分开处置,采用不同的办法来进行改革,乡改为县级政府的派出机构,而镇仍然为政府机构,或者实行自治。

温铁军(1999)提出"乡政府改乡公所,村镇并列自治"的主张。他认为乡政府改乡公所,镇改建为自治政府,一般镇保留现行建制,少数改为副县级的中心镇,镇只管镇建成区,不得管辖有自治权的村,"村自治"则主张村是直接面对县一级机构的法律主体(村法人),镇的自治权和村民自治的权利是相等的。②

徐增阳(2002)主张"镇政"、"乡派"。他认为我国的乡主要以农业为主导产业,农民的剩余很少,不能供养一级政府,同时职能也比较简单,设立一级政府也没有必要,因此可以取消政府建制,改设乡公所或办事处。对于主要以第二、第三产业为主的城镇,职能比较复杂,也能够供养一级政府,因此可允许设立一级政府,但必须提高建制镇标准,并按新设镇标准对现有建制镇重新审核,将不合新标准者恢复为乡建制,仅作为县级政府的派出机构。③

---

① 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京:中国社会科学出版社. 2005:302-303.

② 温铁军. 农村基本经济制度变迁[J]. 中国农村合作经济管理,1999(2):18-20.

③ 徐增阳,黄辉详. 财政压力与行政变迁——农村税费改革背景下的乡镇政府改革[J]. 中国农村经济,2002(9):19-25.

徐勇则(2004)提出“精乡扩镇”、“乡派镇治”[①],一方面将现有的乡级政权改为县派出的基层行政组织;另一方面在城镇化程度较高的地方可实行市镇制,与城镇化程度较低的县乡制并行,同时,扩展镇的自主权,将镇政权改为基层地方自治组织。也就是“乡”改为县政府派出机构,而“镇”则实行自治制度。他认为在农村乡镇体制改革中,对现行的乡级治理体制进行结构性改革,按照“工农分业”和“乡镇分治”的原则,精乡扩镇,将现有的乡级政权改为县派出的基层行政组织,乡长由县长委任,乡属机构均为办事机构,不必与政府设立对等、对口的机构,人员精简,转变职能:一是接受县政府的委派,专事县政府委托的任务;二是指导村民自治活动。乡的财政支出由县政府编制预算,由县财政开支。乡设乡民代表会议,乡民代表不是专职的,其主要职能是反映民意,并监督乡公所工作;扩展镇的自主权,将镇政权改为基层地方自治组织,实行镇自治,建立纵向集权,横向分权的现代乡镇治理体制。

(四)国内对县辖市体制的研究现状与趋势

目前我国除台湾地区设有32个县辖市外,在大陆地区并没有设置县辖市。从市制角度来看,虽然目前的我国相关法律不允许县下辖市,但部分学者从我国农村城市化、积极发展小城市(镇)和现行行政区划体制改革的高度和层次上提出应该实行“县下辖市”,对部分区位条件好、经济实力强的镇改设为市,并以此来创新乡镇体制和市制。田穗生等在其1989年出版的《县级市政府职能及机构设置探讨》中写道:“为真正有利于为数众多的小城市的健康发展,建议考虑实行设置县辖市。即以县城关镇的城市地区为主,含少量乡村,设置市的建制由县领导。这种市在行政隶属关系

① 徐勇.精乡扩镇 乡派镇治 乡级治理体制的结构性改革[J].江西社会科学,2004(1):24-29.

上与镇一样受县领导,但享有国家给予市的各种政策,按市的建制设置机构进行管理,由县长兼任市长。”

1990年出版的《中国行政区划研究》一书中,刘君德建议建立不同等级规模的城镇体系,包括中央辖市、省辖市和县辖市,县辖市为10万人以下的小城市。在1993年出版的《沿海地带行政区划研究》中,蔡人群认为,“半县级市”的设置标准可定为5万人以上;陈铭勋主张,广东省应逐步推进“县管市”的体制,今后几十年新城市设置重点应放在县辖乡镇级建制市上;胡序威则建议,先让已达到城市应有规模和水平的县辖镇设市,对外可直接打出市的牌子,但在行政隶属关系上仍归县领导,属县辖市,市长相当于副县长级。

刘君德教授(1996)在对我国城市型政区划体制的改革问题的研究中,针对“整县改市”设市模式的弊端,农村城市化发展的客观要求,以及对我国的设市模式进行重新思考,并借鉴我国台湾地区长期以来实行县辖市体制的经验而提出实行“县下辖市”①。其实早在20世纪90年代初期,刘君德先生在研究长江三角洲和辽宁省乡镇调整时,就针对当时大量的整县改市设市模式的弊端,农村城市化发展的客观要求,以及对我国的设市模式进行重新思考而提出实行“县下辖市”。进入21世纪后,刘君德先生(2003)进一步指出,我国地域辽阔,经济社会发展很不平衡,城市(镇)化水平、城镇规模等差异很大,县域城镇体系发育模式(单中心、双中心)很不相同。一种设市模式和标准是很难适应我国不同地区城市化发展需要的,应该在有条件的地方试行“县辖市”新模式,即城镇达到一定规模,经济实力较强,非农人口和产业比较集中,基层民众有迫切

① 刘君德．中国行政区划的理论与实践[M]．上海:华东师范大学出版社,1996:170－181.

要求，符合镇改市的标准，就可以批准设市，其行政等级和隶属关系仍保持不变，一般规模相对较小。这种模式具有很多优点，它既满足了设市的要求，使我国的城市建制与城市化的发展相适应，也与世界绝大多数国家和我国台湾地区的城市建制模式相对应。同时，由于这类市仍归属县管辖，有利于县域统一规划、建设和管理，减少县市之间的摩擦，对于经济比较发达，县域呈"多中心"发展态势的县，采用这类设市模式十分有利。① 在其后的连续研究中，刘君德先生(2005)主张根据各县域的经济水平、空间格局、城镇体系布局、交通网络系统和未来发展前景等条件，按照一定标准，选择县属的个别规模较大、条件优越的乡镇改设为市，实行县下辖市，使之与现有的县辖乡镇制度融合，形成我国完善的基层政区制度。同时总结出"县辖市"在性质和基本要素方面的"十条设想"②。

在1999年2月召开的"中国市制回顾与展望学术研讨会"上，有更多的专家学者支持设立县辖市的主张。周一星提出的方案是保留县，取消县级市，县内有几万人的发达的建制镇均设县辖市，今后主要"撤镇设市"。杨开忠和顾朝林均主张调整县改市模式，实行县辖市体制。胡序威在其1993年建议的基础上进一步提出："对城市化水平较高的县在设立县级市后可同时保留'县'和'市'两块牌子，市长和县长同兼一身，作为县长主管全县的区域，作为市长主管中心城区与镇区，当县内的某些小城镇发展成为拥有5万~10万人口以上的小城市时，可以设立县辖市。如番禺市(县)的南沙镇，就有条件改设为县辖南沙市。"

连晓鸣(1999)在对浙江省的城市化研究中，特别是针对一大批脱颖而出的经济实力强大的中心城镇，如柯桥、柳市、龙港、

---

① 刘君德. 新时期中国城市型政区改革的思路[J]. 中国行政管理，2003(7)：48-54.

② 刘君德. 县下辖市：尝试一种新的政区制度[J]. 决策，2005(4)：34-35.

路桥等规模大镇,认为当前农村城市化中的诸多矛盾的实质是传统农业社会以行政管理为中心的“村镇存在模式”与现在社会以经济效益为中心的“城市存在模式”的矛盾,并认为随着我国城市化进入高发期,小城镇开始分化与重组,一批具有要素集聚优势者将逐步提升并发展为中心镇或小城市,提出要以“镇”为重心转换为以“市”为重心,重新构造全省的大中小城市以及乡镇的总体城市体系,并认为“县辖市”是农村城市化高发期的战略措施。①

魏清泉(2003)在珠江三角洲的小城镇时,也得出了与连晓鸣类似的结论,即应该适应城市化的要求,实施县内设市的制度;同时,还认为对一般乡镇要采取“乡镇自治”的方法。② 袁中金(2006)在对我国小城镇问题的研究中,针对县域中心镇的进一步发展,提出了很多政策和制度创新的建议,其中就有应该进行市镇制度的创新——实行县辖市,并初步提出县下辖市的条件与方案(模式)选择。③

2001 年 11 月在浙江龙港镇——“中国农民第一城”召开的学术研讨会,不少与会学者提出县下辖市的主张(刘君德、胡序威、周一星等),集中反映了学术界的意见,其相关论文发表在《中国方域》(2001 年第 6 期)。刘君德(2003)进一步研究认为,我国地域辽阔,经济社会发展很不平衡,城市(镇)化水平、城镇规模等差异很大,县域城镇体系发育模式(单中心、双中心)不尽相同。一种设市模式和一个设市标准是很难适应我国不同地区城市化发展需要的,应该在有条件的地方试行“县辖市”新模式,特别是对于经济比

① 连晓鸣. 县辖市——城市化高发期的必然结果[J]. 杭州师范学院学报,1999(5):4-6.

② 魏清泉. 缩小省(区) 省县直辖 县下辖市 乡镇自治[J]. 中国方域,2003(6):2-5.

③ 袁中金,中国小城镇发展战略研究[D]. 华东师范大学博士论文,2006.

较发达、县域呈“多中心”发展态势的县,采用县下辖市模式十分有利。[①]

针对大中城市郊区乡镇建制的改革,林拓(2001)结合上海郊县实际情况,提出大中城市郊区乡镇为顺应城市郊区化和农村城镇化的发展新要求,应以史为鉴、综合分析,适时从政区形态、幅员、行政中心、边界等方面调整不合理的区划格局,合理推进大中城市郊区乡镇区划格局的调整。在这一调整过程中,要特别注意城市政区改革中空间要素对公共行政的影响以及政区历史演变中规律性和矛盾性的探寻,此外对于大中城市郊区乡镇而言,其与开发区管理之间的协调互动也是基层政区研究中不可缺少的内容。[②]

刘君德、张开琳、贺曲夫等(2004—2006)在研究常州市近郊区村镇体系和外围片区发展战略时,发现往往大中城市郊区有一些距离主城区相对较远的中心镇,它们将仍然保持自己的相对独立性,拥有一个具有一定规模和历史文化传承,并在自己已有的产业基础上,与周边区域在经济、社会、文化等方面联系密切,成为当地社会服务体系中心,带动周边区域发展,自身也会发展成为拥有10万人口的小城市,针对这些较发达、有发展前景的中心镇,提出应该设置与一般建制镇有区别的新的建制:新市镇——县辖市。[③]

四、简要评述

从以上文献我们可以看出,在县辖政区管理体制改革的各种制度设计中,对乡镇一级政权如何改革,是自治,是行政,或是两者

---

① 刘君德. 新时期中国城市型政区改革的思路[J]. 中国行政管理,2003(7):48-54.

② 林拓. 城市化进程中的基层政区改革:浦东的实践[J]. 马克思主义与现实,2003(2):90-95.

③ 张开琳,大城市郊区新市镇建设与管理研究[D]. 华东师范大学硕士论文,2005.

之间的组合，学者们各抒己见。

强化论（完善论）主张加强乡镇政府的建设，将它建设为一级完备（或完全）的农村基层政府组织，这类观点主要是指在乡镇撤并的基础上，对一些经济发展较好的中心镇通过精简机构和人员；转变职能的基础上，再科学配置权力运行机制和监督机制，合理加强其职能范围。笔者认为，乡镇作为我国宪法规定的一级基层政府，适当地强化其机构与完善其职能自然当然是无可厚非的，但这也必然带来行政成本的增加，不利于减轻负担，毕竟，谁也不希望把乡镇政府弄成一个“麻雀虽小，五脏俱全”的局面，但从历史角度来看，机构和编制的内生膨胀性规律使得这种担心并非多余。同时，笔者发现，主张强化（完善）论的学者普遍对乡镇自治有疑虑，甚至持反对态度。

虚化论（派出论）主张撤销乡镇一级实体政府，而将之改为县级政府的派出机构，特别对于那些仍然以农业为主的乡镇，以达到从体制上简化职能、减少机构和人员经费开支的目的。强化论与虚化论似乎站到了对立面，虚化论指责强化论不经济，认为乡镇没有必要作为一级政府而存在，特别是自 2006 年开始国家取消农业税后，乡镇事务大为减少，为虚化乡镇体制提供了现实的可能，以降低行政成本，节约行政资源。此论虽然有一定道理，但笔者并不赞同虚化论，因为此观点仅从事务多寡角度来考虑，完全忽略了乡镇政权在国家政权架构中的作用，对国家完整、社会稳定、经济发展、民众安稳中起到的关键的基础性作用，而这些职能和作用是县级政府无法替代的。如果乡镇政府职能要由县级政府来承担，势必会不可避免地造成县级政府的机构和人员编制的膨胀，最后，取消乡镇政府也是无视国家宪法中对乡镇作为我国基层行政区划建制的规定，并不可取。

对于乡派镇治论，笔者虽然赞同其乡（农村地域）镇（一定规模

的城镇)分开处理的"城乡分治"的理念,但认为在中国特有的体制下,"乡派镇治"基本不可行。首先,面对镇机构、职能和权限的完备,改为派出机构的"乡"不可能会安然接受自己的失落;其次,在我国"行政区经济"还将长期运行的机制下,政府作为推动地方经济发展具有巨大作用和意义,而乡政府虚化后,职能的弱化不利于经济发展,不利于推动农村城市化发展;再次,由于派出机构和完整机构的巨大差异,对达到设镇条件的乡而言,改为镇建制所带来的机构重大变化和管理理念、执行机制和心理习惯等方面的不适应,必然会影响工作的正常开展。

乡镇自治论认为乡镇应该配合村自治进一步推进民主建设,实现农村社区的真正自治,以解决基层政权中管理者授权来源与施权对象的错位,实现基层治理再造,在实施路径上可以通过乡镇长双选、直选、海选等形式渐进式推进。乡镇自治符合国际通行做法,有利于体现"一切权力来自于人民"的国家政治理念和宪法规定。当今中国社会的转型、科技的高速发展、政治民主化的发展、国民文化素质和民主素养的培养与提高,都有一个明确的指向:在保持中央的权威下,实行地方适度分权,推行地方自治。从国家民主化进程的目标来看,地方自治化的目标取向也是不可动摇的。考虑到现阶段地方自治化改革可能遭遇的巨大阻碍,可采取改良行政手段、嫁接自治理念的平衡式改革,层级较低的乡镇级自治则可先行一步,为更高层级的地方自治培养基础,总结经验教训。

针对强化(完善)论对乡镇自治的疑虑与反对态度,笔者认为:"自治"与政区建制(政府)并不矛盾,亦即地方政府作为国家政权机构,在完成国家或者上级政府交代的任务的同时,对本地方内部事务依法实行自治是完全可行的,西方国家(美、英、德、日等)以及我国台湾地区就是此类体制。笔者甚至认为,相对于我国的乡镇

现状，经过职能转换和机构改革而得以强化（完善）的乡镇政府，即其职、权、责理顺和完善后，才更能自主地践行为人民服务，也更有利于乡镇自治的推行。这也正符合现代地方自治“以发挥地方行政功能，为地方谋福利”的要求。[①]

至于乡镇政区体制改革与创新的问题，笔者对上述各专家学者提出的“县下辖市”的观点深感赞同，他们很好地从我国农村城市化发展、设市模式及其弊端等角度初步论述了我国实行县辖市可行性，并对县辖市的一些基本轮廓进行了一些有意义的阐述，令人钦佩其研究的严谨性与创造性。但上述的研究很少从市镇制度本身角度出发，对实行县辖市的问题和可能带来的体制性矛盾（如我国行政区划整体体制等）、县辖市与乡镇（特别是镇）的区别、县与乡（镇、县辖市）的关系、乡镇市的职权范围与运行机制等问题缺乏进一步研究。笔者认为在维持乡镇作为我国基层政区建制的前提下，还应该从我国农村城市化、积极发展小城市（镇）和现行行政区划体制改革总体格局的高度和层次上来思考我国县辖政区体制的改革与创新，对现有县辖政区进行必要的创新，实现县—乡（民族乡）、镇向县—乡（民族乡）、镇、县辖市的转变；同时，笔者主张应该在县辖政区这个层级率先推行地方自治体制，作为我国未来地方自治的积累经验。

① 施嘉明．施嘉明谈地方自治［M］．台北：致良出版社，1988：198.

第二章　县辖政区的相关理论

一、理论基础

（一）上层建筑与经济基础关系理论

马克思主义认为，生产力与生产关系、经济基础和上层建筑之间的矛盾构成了社会的基本矛盾，它们之间的相互作用以及动态结合构成了社会发展的基本动力和一般规律。生产关系和上层建筑关系都要随着生产力的发展而发展，经济基础决定上层建筑的产生、性质、变化和发展，上层建筑反映并服务于经济基础，同时上层建筑对经济基础又具有强大的反作用。从本质上讲，行政区划属上层建筑，是国体、政体结构的重要表现形式，地方政府的各级行政管理体制、经济管理体制、社会管理体制都与行政区划密切相关。行政区划是事关国家政治、经济、社会发展全局的重大战略问题，对于国家行政区域内进行合理的区划设置、安排，对区域内政治稳定、经济发展和社会进步具有重大影响。

作为上层建筑的行政区划制度与世界上其他任何事物一样，既具有变化发展的特性，又具有相对稳定的属性，也就是说，它既要随着国体和政体的变化而变化，又必然会保持自身发展变化的连续性和继承性。如果它们不能适应生产力发展的要求，而成为生产力发展和社会进步的障碍，那就必然要被调整和变革，行政区划体制的变迁往往是政治体制、政府机构调整改革的表现。政治

体制、政府机构实施的调整，是政府活力的表现，也是保持社会持续发展的必要前提。这种调整是一个漫长的过程。哪一个时期调整得快一点，整个经济和文化的发展也就会快一点。①

回顾行政区划的演变和发展，古代的行政区划因社会发展水平低下，行政区划的原则比较单纯，模式比较单一。到了近代，随着社会的进步，经济的发展，政权的变革，行政区划各要素的内容、结构体系和形式都已发生了巨大的变化。新中国成立以来，社会生产力与历史时期相比极大提高，经济社会面貌有了翻天覆地的变化。由于历史传统和计划经济体制影响，行政区划体制具有典型的中央高度集权特征，加之长期的短缺经济，使得政府职能无所不包，形成了行政区划层级多、管辖幅度小的特点。相应的，在我国全面推进社会主义市场经济体制、全面融入经济全球化、发展与完善社会主义政治文明的政治社会经济背景下，行政区划体制必然随之发生相应的调整。

任何一个国家的行政区划制度都有不同于他国的特征，这既是其自然演进的结果，又是统治阶级为实现其政府职能所建构的结果。"制度规范人类行为的力量多源于它们的不变异性。但是，当环境发生变化，不变的规则组合也会产生伤害，因而也需要进行调整。毕竟……制度本身不是目的，它们只是追求自由、繁荣、和平一类基本价值观的手段。"②这段关于制度及其变迁同发展间关系的简要评价告诉我们，"以制度创新促进发展"这一发展逻辑思路，有着重大意义和价值，同时也有着一定的局限性。实践中，只有全面认识制度创新之于行政发展的重大意义与局限性，才能针

① 吴宗国．中国古代官僚政治制度研究[M]．北京：北京大学出版社，2004：17．
② （德）柯武刚，史漫飞．制度经济学[M]．北京：商务印书馆，2000：464．

对具体的行政情境与问题采取相关举措，实现行政的可持续发展。[①] 行政区划作为一种行政管理手段，狭义上讲是一种行政管理实现的组织形式，行政组织结构形式的变迁不同于制度的变迁，是对给定的制度的适应性组织方式。

在此，本书把行政区划归属于广义上的制度范畴，即行政区划是政治制度、行政制度的一个方面，行政区划制度对于更宏观意义上的政治制度是起到加速或延缓其发展作用的，经济社会发展是连续不断的渐变过程，而行政区划制度是相对稳定的制度安排，有其自身的独特的发展规律，但是从大的时间跨度上来看，作为政府组织形式的行政区划的组织变迁与社会经济的适应性交互作用有利于生产力的发展。

（二）政区竞争理论

政区竞争理论是新制度经济学的重要研究范畴，是指两个以上的行政区域政府竞争性地提供公共产品，以便吸引投资与发展本行政区域经济的政府间竞争，它既包括国家与国家之间的竞争，也包括一个国家内部地方政府之间的竞争。政区竞争是产生产权保护机制、有限政府制度和企业家创新制度的前提，政区竞争是市场经济永恒的话题，任何国家和地区永远都处于政区竞争的压力之中。[②] 在一个国家内部，可以设计内部各政区间竞争性体制，在该国内部获得某些政区竞争的好处。联邦制是为了发现受欢迎的行政解决办法和制度而利用（州和地方）政治组织间争胜的一个途径，允许"客户"用脚投票。这样一个制度被称为"竞争性联邦制"（competitive federalism）。这值得我们学习和借鉴。

---

① 江美塘．"制度变迁与行政发展"之比较研究[J]．上海社会科学院学术季刊，2002(4):58-67.

② 李军鹏．论新制度经济学的政区竞争理论[J]．中国行政管理．2001(5):52-58.

在开放性市场经济体制下，政区竞争的内容包括：投资环境、法律制度、政府效率三个主要的方面：第一，投资环境竞争。各政区政府改善本行政区域内的投资环境，吸引更多的资本、企业家和人才到本行政区域投资，政府对投资者提供良好的社会治安环境、便捷的政府服务、完善的基础设施、优惠的投资政策等等条件。第二，法律制度竞争。各政区政府完善本行政区域内的法律法规，制定保护投资者权益、保护财产权利和公民权利的法律，公正地执行法律，政府行为受到严格的公法约束，政府行为受到宪法和一般性法律的约束，市场经济运行免于政府的不正当干预。第三，政府效率竞争。各政区政府进行行政改革，使政府成为一个廉价和廉洁的政府，为投资者提供优质的政府服务，政府严格按行政程序办事，政府工作程序便民、公开、公正等等。政区竞争理论令人信服地说明，政府制度是经济增长的核心，因而，政府行政改革是一国所有改革的核心和关键。行政改革的目标，是建立具有国际竞争力的行政制度，即建立与完善政区竞争机制。

值得注意的是，在我国漫长的封建社会，尤其是大一统时期的统治者划分政区治理的最高目的是要求地方安宁，而不是经济发展。因此，所谓的“政区竞争”是各行政区的朝廷命官以提高辖区社会安定水平、效忠皇朝帝王的竞争，而不是经济社会发展、百姓生活水平的提高。我国历史上所有统一的王朝建立的均是高度的中央集权制，中央政府的一切举措无不以能否巩固和加强其对地方政府的绝对控制和优势为原则，这有利于维持国家统一和稳定，却削弱了地方的经济实力和行政效率。全国的赋税等一切收入归中央政府所有，由中央政府支配，留给地方政府支出的比例极低，并且随时可由中央政府调拨或收回。在中央与地方分配上，基本没有地方留成之说，地方政府能够使用的财政收入非常少，形成所

谓“富厚的朝廷和贫穷的地方政府”[①]的鲜明对比。这种情况下，地方政府根本没有力量推动地方经济发展，也就很难存在以发展社会经济为取向的政区竞争，如果说存在的话也仅仅是地方政府首脑间为仕途晋升展开的社会治安、赋税征收等方面的竞赛。

我国目前行政区划体制下，客观上存在着省、自治区、直辖市，地级市、自治州、盟、地区，县、县级市、市辖区，乡、镇等四级政区，目前的现实情况是不但四级政区存在地位、权限的差异，而且在同一层次上也有法律地位、行政经济权限的不同。在经济全球化的社会主义市场经济时期，产业集群发展化、城市群(圈)发展方兴未艾，在这种以城市经济区为区域竞争空间基础的格局下，如何理顺现有行政区划层级体制，如何合理划分各级政府之间的权限并确定其分工协调关系，调动各级各类政区内在的积极性，则是我国行政区划体制必须面对的问题。

(三)行政区经济理论

“行政区经济”是刘君德教授在20世纪90年代初提炼出来的理论概念，又经过华东师范大学中国行政区划研究中心的学术团队在长期不懈地对中国区域经济特殊现象的研究过程中，加以归纳、总结，不断丰富其内涵。行政区经济是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象，是我国从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变时期出现的具有过渡性质的一种区域经济类型。[②] 我国省区经济、市域经济、县域经济、乡(镇)经济等地方经济均属于“行政区经济”。

---

① 葛剑雄．历史的启示：中央集权下的中央与地方[J]．现代与传统，1994(5)．

② 舒庆，刘君德．一种奇异的区域经济现象——行政区经济[J]．战略与管理，1994(5)：1－4．

行政区经济有正反两方面的效应。地方保护主义是行政区经济负面效应的极端表现形式;简政放权、调动地方行政区以政府为核心的社会经济发展的积极性、主动性、创造性,繁荣区域经济则是其正面积极作用。出于对自身经济利益最大化的追求,地方政府经常对经济进行不合理的干预,行政区成了阻隔经济一体化进程的一堵“看不见的墙”,在经济学上这种现象被称为“邻域效应内部化”。行政区经济的封闭性与经济区经济的开放性背道而驰,从整体上制约了区域经济一体化的实现。在地方利益的驱动下,地方政府对经济干预严重,在生产领域和非生产领域盲目建设,重复布局,资源不能优化配置,各地的经济结构雷同现象严重,生产要素难以跨行政区流动,地方本位与地方保护主义十分严重,加剧了行政中心与经济中心渐趋吻合的进程,而行政区边远地区受中心城市辐射大为减弱,财政、管理等投入不足,出现边缘化倾向,导致行政区边界经济的衰竭性。①

从其正面效应来看,行政区经济促进了地方政府发展区域经济的积极性,不但激活了区域内政治、经济、文化资源,而且也提高了区域自然资源配置和生产要素流动的效率,这也正是我国赶超型现代化发展策略实施的必经之路。随着中国加入 WTO 融入全球一体化进程,中国的改革开放进入一个新的阶段,在这一新的阶段,行政区经济发展模式也已初显与先前不同的特征,具体表现为:“由本国市场向世界市场转型,由地方政府各自为政向地方政府的区域联动转型,由政府行政推动向政府市场干预转型,由政府行政职能范围的改革向政府组织结构的改革转型,由侧重于幅度

① 舒庆. 中国行政区经济与行政区划研究[M]. 北京:中国环境科学出版社,1995:30.

的改革向侧重于层次的改革。"[①]

毋庸置疑,行政区经济负面效应的消解,有赖于国家政治体制改革的推进、社会中介组织发育与市场经济体制改革的深入,在这个过程中,行政区划层级体制的改革有着举足轻重的地位。在整个社会主义初级阶段,行政区经济在中国会长期存在,重要的是抑制其消极作用、发挥其正面效应,只要存在行政区经济现象,就存在行政区划调整的必要。当然,从行政管理角度考虑,即使行政区经济弱化了,也要根据行政管理的需要科学调整行政区划。改革开放以来所推行的撤区并乡建镇工作,对于减少县下的政区层级、精简机构、提高行政效率、减轻财政负担等方面起到巨大作用,同时也有利于县域中心镇的聚集作用,对壮大县域内的一些中心城镇有积极作用,还有利于冲破县域内原有"条条"(部门)专政、"块块"(地方)分割的计划经济体制,对培育新的县域经济格局有促进作用。因此,如何改革县辖政区体制,如何削弱行政区经济的负面效应,发挥其正面效应,如何形成政区间相互开放、市场一体、产业相连、分工合作的县域区域经济系统,成为我国未来县辖政区体制改革现实而紧迫的历史任务。

(四)行政区划层级与幅度关系理论

政治学研究表明:"政治体制演进的核心问题是权力结构和权力的分配。在政治体制演进中,政府职能的扩大,权力的分化和重组才是核心的内容。"[②]相应的,作为政治行政体制重要构成的行政区划体制演进的核心问题是行政管理权力结构的纵向分配——层级,行政管理权力在同一层次的横向划分——幅度,两者之间错综

---

① 陈占彪.中国区域政治经济的理论与实践[M].华东师大博士后研究报告.2003:99.

② 吴宗国.中国古代官僚政治制度研究[M].北京:北京大学出版社,2004:15.

复杂的关系构成行政区划研究的一个重要的内容。在行政区划四要素中,人口、面积构成是管理幅度所研究的核心,行政等级是管理层级的具体反映,至于名称和行政中心是管理层级幅度施行的外在“符号”。

1. 行政区划层级与幅度的基本概念

行政学基本理论认为,行政组织的上下级之间、每级行政组织各组成部门之间,存在领导与被领导、命令与服从关系的组合方式,这种排列组合方式称为行政组织的纵向结构。它主要涉及两个问题,即行政管理层次和行政管理幅度之间的关系。行政管理层次是指行政组织纵向划分的管理层级的数目,行政管理幅度是一级行政机关或一个行政首长直接领导和指挥的下级单元数目。相应的,行政区划层次是指一个国家、一个地区行政区划体系的纵向上,一组具有既定的行政区域、明确的行政建制隶属关系、权责清晰的行政单位集合,在这个集合内各元素间存在包含与被包含的组合关系,这个集合内元素的数量就构成行政区划的层次数量;行政区划的幅度,则是一个国家、一个地区行政区划横向关系的反映,是指同一行政区划层次直属下级政区层次的数量。每一个行政首长的管理幅度必须适当,管理幅度过大,行政首长就很难面面俱到,结果往往浮于表面,难以深刻地了解具体问题;管理幅度过小,则上级对下属控制过严,直接影响下属的工作积极性。管理层次和管理幅度是影响行政组织结构形态的两个决定性因素。[①] 在既定生产技术水平、既定工作量的条件下,层次和幅度反相关,层次少则幅度大,层次多则幅度小。行政层次多,幅度小,行政组织就呈“尖形结构”;行政层次少,幅度大,行政组织就呈“扁形结构”。“尖形结构”是一种集权的结构,有利于强有力的行政控制,但不利

---

① 孙荣,徐红. 行政学原理[M]. 上海:复旦大学出版社,2001:96.

于发挥下级的主动性和创造性;"扁形机构"是一种分权的结构,有利于调动下级的积极性和创造性,但可能导致软弱的行政控制。

决定行政区划纵向结构体系中各级政府管理幅度大小的因素有三个:一是空间范围;二是事务范围;三是本级政府的组织规模和管理手段。理论上讲,层次多,则每级(顶级除外)管理范围小而下级数目少,这样有利于上级对其直接下级的控制,但跨层级之间管理与沟通则效率低下;层次越少则行政主体与行政客体的纵向层级距离——行政距离越小。随着生产力水平、管理技术水平的不断提高,行政距离有缩小的趋势,因为行政距离缩小有利于提高决策信息的可靠性、高效性、通达性,减少中间摩擦、降低管理成本,同时政区层次的减少也是民主化发展的必然。因此,行政区划有着层次减少、幅度增大的总发展趋势。

2."企业型政府"理念对行政层级与幅度改革的启示

在政府行政体制改革中,如何走出"精简—膨胀—再精简—再膨胀"的困境?如何根治机构臃肿、效率低下、资源浪费等顽症?这是各国政府所面临的难题,也是我国行政体制改革的难题。20世纪80年代,由于全球性的政府财政萎缩,使行政机关的可用资源日趋拮据,公共部门不得不重新改变其运作程序、成本和管理方法,以求用最少的成本满足更多的实际需求。由此,20世纪90年代出现了以美国学者戴维·奥斯本、特德·盖布勒提出的"企业型政府"的新型政府运作理念,[①]其核心是在政府行政管理中引入企业家精神,引进竞争的刺激力量,使政府更具活力。其后近十多年时间里,美国从地方政府、州政府到克林顿的联邦政府,自下而上地进行了一场以"政府企业化"为主题的行政体制改革运动。从时

① (美)戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业家精神如何改革着公营部门[M]. 周敦仁译. 上海:上海译文出版社,1996:21.

代背景上分析，美国政府的企业化改革是在当代对传统科层制行政体制的结构性变革。传统官僚型行政体制以行政组织等级化、行政机构职能专门化、行政权力集中化、行政行为规范化及程式化为主要特征，是一种适用于工业社会时代的行政管理模式。但到了后工业社会，政府所管理的事务多样化、复杂化、综合化，公众要求政府提供的服务趋向于特殊化，传统的官僚型行政体制难以应对时代的挑战，日益暴露出机构臃肿、行动缓慢、资源浪费、效率低下等体制上的弊端。由此，官僚型行政体制必然面临结构性变革，其中变革之一就是行政组织的重建。

西方的企业型政府理念虽然并不完善，但它反映了新的历史环境下，重建政府结构，改善公共行政的努力，这一改革探索对我国行政体制改革，尤其是行政区划层次幅度改革具有启示意义。借鉴当今企业再造中形成的组织结构形态特征，如减少中间层次、结构形态扁平化、权力均态分布等，改造多等级、多层次、权力高度集中的金字塔式的传统官僚型行政组织体制，①相应的，行政区划层次幅度随之改变，结构扁平化是其总的发展趋向。

3. 信息社会管理对行政区划层次幅度的影响

传统的金字塔形、自上而下的科层式的政府组织结构形式，具有层层节制的权力结构，上行下效的进行方式，行政组织等级化、行政机构职能专门化、行政权力集中化、行政行为规范化及程式化的特点。但其组织结构纵向层级层层叠加，横向职能分工过于精细，协调成本过大；组织规模庞大，容易导致管理失调、失控；组织规模与组织效率成反比，规模效益趋向零值，财政危机严重；应变机制僵化，对环境刺激反应迟缓，缺乏灵活性，机械的“服从效应”

① 吴志华．美国的政府企业化改革及对我国的启示[J]．中国软科学，1999(5)：19－20.

使组织失去应有的活力,压抑了组织成员的全面发展;官僚主义、文牍主义盛行,行政服务效率低下,不时出现一个行政业务需要几十、上百个公章和几个月的公文旅行现象。政府形象严重受损,产生了普遍的信任危机。[1]

20世纪末以来,人类逐步步入信息社会,社会环境变得更为多样化和复杂化,社会要求政府的管理和服务更加多元化和个性化。当前,以计算机、互联网、通信和信息技术为支撑的网络化社会正在形成,一种崭新的信息与通信网络系统雏形初现,日益增加的数据、信息和知识正以更快的速度传送和处理;一场前所未有的科技革命,正深刻地影响着整个人类的社会生活和政治生活。随着信息技术在政府管理中的广泛应用,必将导致传统行政模式的嬗变,形成新的适应网络技术要求的行政模式。当今,网络信息技术被广泛应用于行政组织系统,这无疑对传统金字塔形的科层制进行改革提供了强有力的技术支持。

对于行政区划层级与幅度管理体制来讲,信息社会管理内在地要求纵向上行政区划层次减少,横向上政区管理幅度适度扩大,使组织结构从传统的金字塔形向扁平型发展,并且更具有有机性、灵活性和适应性。扁平化的组织结构发展,是现代社会组织结构发展的大趋势,行政区划层级幅度革命正是对这一新趋势的适应。这对于当代中国已经产生深刻影响,原有多层级的“金字塔”式的垂直隶属关系的政区结构正逐步松动、变革。近年来要求减少地级政区层级的呼声越来越高就体现这个趋势,而我国自20世纪80年代中期开始对县辖区(公所)的裁撤和合并乡镇过程正是体现这一趋势。

---

① 何伟. 组织扁平化与行政体制创新[J]. 探索,2003(2):53-55.

二、城市化、城乡关系相关理论

(一)城市化与城乡分治

城市化(urbanization)是当今世界上重要的社会、经济现象之一。城市化不单单是人口转换和集中的过程,各个学科有不同的解释。本书的研究主题行政区划涉及"地域"、"辖区划分",因此,特别强调从地理角度对于城市化的阐释。地理学除了认识到城市化过程中的人口与经济的转换与集中外,特别强调城市化是一个地域空间过程,包括区域范围内城市数量的增加和每一个城市地域的扩大两个方面。①

自从有了城市就有了城乡分野,城市化发展,特别是人类进入工业社会以来的城市化迅猛推进,进一步推动了城乡行政区划类属分化。根据城乡关系、城乡治理关系可以把行政区划划分为地域型政区和城市型政区两大类,其实质正是城市化水平的体现与协调。如上所述,行政区划属于上层建筑,而城市化是生产力发展到一定阶段人们的一种聚居形式、一种生产、生活方式,是一定经济基础的反映。因此,城市化与城市型政区发展之间也存在决定与被决定、作用与反作用的辩证关系。一方面,城市发展决定政区演变,城市内部管理制度变革导致政区体制变革,城市数量增多,导致政区类型发生演变——地域型政区相对减少,城市型政区绝对增多等;另一方面,一定时期的政区格局及其演变可以影响城市的发展,包括城市的数量、规模以及城市内部制度变迁等。在高度集中的权力配置机制下,城市发展、城市体系状况直接与国家权力的空间配置方式相关。城市发展的动因受到国家权力的强烈干预和影响,国家配置的公共权力成为城市集聚的引力源,城市政区的

---

① 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1997:44.

等级越高、公共权力集聚越多,城市发展动力越强、规模越大,反之则导致城市萎缩甚至消失。

与世界其他国家相比,我国城市化具有自身不同的显著特点,政府是城市化的动力机制主体之一。政府对城市化进程的推动表现在四个方面:第一,政府利用其驻地城市的行政中心职能,不断强化其经济功能和文化功能,使行政中心所在地的中心城市成为经济要素集聚的中心,自上而下构筑政治中心和经济中心高度一致的城镇网络——这正是我国行政区经济运行的典型特征;第二,政府通过制定相应的政策和市镇设置标准引导城镇发展;第三,改革开放以来,国家宏观经济体制向市场经济转型,受经济全球化影响与综合国力的竞争,政府把城市化作为经济社会发展的战略目标纳入国家现代化进程,不断推动城市化发展;①第四,国家通过设立"市"的建制来确认并指导我国城市化发展,改革开放以来我国的城市化进程加快,建制市的数目也增加很多,应该说,我国建制市的增加基本上适应了我国改革开放以来的城市化进程,但在具体操作中也带来了"建制城市化"等一系列问题,而这也正是我国市制模式今后改革要妥善解决的问题。

(二)城市增长极理论

增长极理论是西方发展经济学非均衡发展理论体系中具有代表性和影响广泛的流派。这一理论采用动态的非均衡和结构主义的分析方法来研究发展中国家的区域发展问题,揭示了区域经济差异产生的必然性,以及发达区域和落后区域之间极化与扩散的相互作用关系,并且强调了政府干预对区域经济均衡发展的促进作用。

---

① 刘君德,汪宇明.制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论[M].南京:东南大学出版社,2000:89-90.

法国经济学家佩鲁在1955年发表的《略论“增长极”的概念》一书中首次提出了“增长极”，佩鲁认为：“增长并非同时出现在所有地方。它以不同的强度首先出现于一些增长点、增长极上，然后通过不同的渠道向外扩散，并对整个经济产生不同的最终影响。”20世纪60年代法国经济学家布代维尔把增长极概念从抽象的经济空间发展成具有更广泛的区域范畴。他认为增长极是位于城市地区的一组扩张中的诱导其控制地区经济活动进一步发展的推进型产业。推进型产业可以对区域经济产生“乘数效应”、“极化与扩散效应”，来促进或延缓区域经济发展。1957年瑞典经济学家缪尔达尔出版了《经济理论和不发达地区》一书，提出了“地理上的二元经济结构”理论，弥补了增长极理论在这方面的缺陷。在区域经济政策的主张上，缪尔达尔认为在经济发展过程中，一些先起步地区应该获得优先发展，并通过这些地区的“扩散效应”来带动其他地区的发展。1958年美国经济学家赫希曼出版了《经济发展战略》一书，提出“增长极相互传递理论”，该理论更加强调了增长极对其他地区的带动作用，认为经济发展不会在各处同时出现，而是在一个或几个实力中心，首先得到发展，增长极的出现必然意味着增长在区域间的不平等是增长本身不可避免的伴生物和前提条件。

20世纪60年代，美国经济学家弗里德曼用“核心—边缘理论”来说明区域经济结构变化过程中，核心地区与边缘地区的发展关系问题，进一步完善了增长极理论。弗里德曼指出：区域都可以分为核心区和边缘区，核心区是社会经济活动的积聚区域，受其影响并围绕它分布的区域，因为经济不发达，被称为边缘区。核心区与边缘区存在着一种密切的社会经济联系：一方面核心区从边缘区吸收生产要素产生大量革新（材料、技术、产品、社会文化体制等）；另一方面，这一革新又源源不断地从核心区向外扩散，引导边缘区的经济活动、社会文化结构、权力组织和聚落类型的转换，从而促

进整个区域系统的发展。核心区与外围区之间差距的扩大会激发起社会政治关系紧张，除非这种紧张能通过核心依附性减弱得以减轻，否则会阻碍核心区本身的发展。[①]

"核心—边缘理论"成功地解释了区域经济空间结构和形态的演进过程，其积极意义是阐明了核心与边缘的联系，发展核心，带动边缘；发展城镇，带动周围农村。笔者认为，可以把"核心—边缘"进一步细化，把紧邻核心的边缘地区列为"内缘"地域，其余为"外缘"地区，这样，"核心—边缘"分为"核心—内缘—外缘"三部分，分别对应中心城市、郊区和乡村地区。三者的关系是：中心城市是区域经济活动的核心，是区域赖以存在和发展的中心力量；郊区和农村都以中心城市为支撑点，其中郊区对中心城市而言关系更为密切，最早接受为中心城市的辐射并为中心城市规模的空间扩展提供土地等资源。任何区域（尤其是经济欠发达地区），要重视核心的发展，要形成和壮大区域中心城市，把区域内各种经济社会活动凝聚成一个整体。中心城市通过交通、信息、商品、流通、金融等网络系统，把它与周围一定范围的郊区紧密联结在一起，形成自己的腹地。因此，在设置城市型政区建制时应该把中心城市与其外围适当规模的郊区结合起来，实行新型"城郊合治"并一起协调发展。

今天，如何使县适应社会主义市场经济的发展，如何适应县域内乡镇分化、城市化高速发展，如何在保持县制的基本稳定和体现县域内经济强镇对市制的渴求达到平衡，很大程度上都取决于采取何种形式来创新市制和创新县辖政区。城市增长极与县辖政区体制关系密切，县辖市可以看做县域内的增长极，创新县辖市体制是发挥县域城市增长极作用的一种手段，可以说增长极理论是分

① 李小建．经济地理学[M]．北京：高等教育出版社，1999：223.

析县辖政区的主要理论依据之一。

三、府际关系与地方自治的相关理论

（一）府际关系的基本内涵

从理论上说，人类社会有了国家，就有了国家政权的结构形式。最初的国家从氏族组织发展而来，受社会发展水平和社会管理水平限制，国家所辖地域极为有限，无须设置多层的地方政府就可以实现对整个国家的有效统治，因而可以不存在所谓“府际关系”。当国家发展到一定阶段，随着地域的扩大和人口事务的增加，中央政府将国家划分为各级不同的地域单元，并设立地方政府，这样就产生了中央与地方、地方与地方之间的“府际关系”问题。但“府际关系”一词的源起可以追溯到美国20世纪30年代的“罗斯福新政”时期，1935年美国出版的《社会科学百科全书》中首次提到“府际关系”一词，用以说明美国联邦政府官员在面对经济萧条时期如何采取不同以往的联邦体制运作以求有效地解决问题，因而发展出来的政策互动关系。[①] 在学术界，“府际关系”的最早的定义始于美国学者William Anderson，他将其定义为：“美国联邦制度中所有类型和所有层级的政府单位之间所出现的大量重要活动或相互作用。”[②]

一个国家只要存在中央与各级地方政府，就一定存在府际关系的问题。府际关系可以分为纵向（垂直）关系与横向（水平）关系两大类：纵向府际关系是指中央与地方政府、地方政府之上级与下级政府间的关系；横向府际关系则是指同一层级或

① 欧信宏，史美强，孙同文，钟起岱．府际关系：政府互动学[M]．台北：空中大学，2004：3－4.

② 陈金贵．美国府际关系与府际管理的探讨[J]．行政学报，1990（22）：14－16.

者虽不同层级但彼此之间无统辖关系的政府之间的关系。在实际运行中，纵向府际关系与横向府际关系往往相互作用，相互交织，共同组成一个多层级、多面向、相互依存的复杂的府际关系网络（见图2－1）。

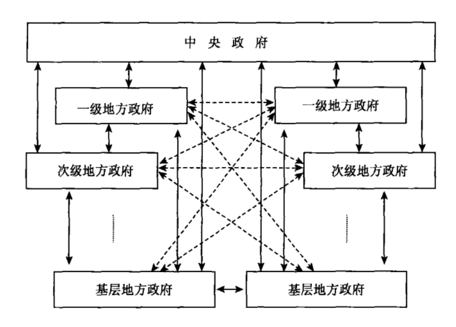


图2－1　府际关系网络示意图

注：实线表示纵向的府际关系——构成上下统辖关系的政府之间。

虚线表示横向的府际关系——无统辖关系的政府之间。

资料来源：自行绘制。

府际关系实际上包含了静态和动态两个层面的含义。静态而言，主要指宪政体制设计、中央政府与地方政府之间的权责划分及相关法规、各层级政府单位之间的组织结构或隶属关系，以及各层级政府公务人员的职务等级划分等。由于府际关系源起于美国这么一个联邦制国家，所以联邦制国家甚至多以“联邦主义”（Federlism）一词来涵盖府际关系这种静态的含义。林尚立总结为政府间

的法律关系和制度关系。[①] 我国台湾地区的纪俊臣则认为静态的府际关系为"中央政府与地方政府,或地方政府与地方政府间的法律关系或政治关系"[②]。从动态而言,很多学者认为是指"从中央到地方,形成若干级地方政府(责任地位不同),而各级政府彼此之间的互动关系"[③]。府际关系的内容很多,包括府际宪政与法律关系、府际财政关系、府际运作与互动关系等诸方面。林尚立则将其归纳为政府间具体的政策关系、人际关系和行政调控关系。[④]

(二)中央与地方关系的理论

显然,在各种府际关系中,中央与地方的关系(即中央与地方政府权限划分问题)居于主导地位,被称为府际关系的"中轴"[⑤],一直是人们研究的重点。作为调整国家整体与其组成部分之间关系的国家结构形式,从法律(宪法)上明确了国家整体与其所属区域的权力关系。纵观世界各国发展历史,中央与地方权力冲突——集权与分权的矛盾贯穿其发展过程,主要表现为权限之争、财政之争、利益之争和控制与反控制之争等,但这种权力冲突在不同政治结构的国家的表现有很大差异。根据现代国家结构形式的不同,可以分为单一制国家模式和联邦制模式。而中央与地方关系的理论主要有中央集权主义、地方分权主义和均权主义等。

1. 中央集权主义

中央集权主义强调中央政府的集权和权威,强调中央政府在

---

① 林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:68.

② 林谷蓉.中央与地方权限冲突[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2005:2-3.

③ 陈德禹,吴定,张润书,等.行政学[M].台北:空中大学,1996:210.

④ 林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:68.

⑤ 林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:19.

整个社会协调和控制中的重要地位和作用。[①] 自16世纪~20世纪70年代，先后有布丹(Jean Bodin)、黑格尔(G. W. F. Hegel)、霍布斯(T. Hobbes)的“国家绝对主权论”，以及亚当斯(John Adams)、哈密尔顿(Alexander Hamilton)的“中央集权论”相继发表，中央集权主义在中央与地方关系的理论中一直居于主要地位，尤其在欧洲大陆地区。[②] 中央集权主义方面的理论非常丰富，根据我国台湾学者赵永茂教授研究(2002)，自16世纪以来，还有牛津大学苏茨(Am Schutz)、夏普(L. J. Sharpe)等的“国家统合论”，英国瓦特森(Michael Watson)等的“政治同质化论”，随着近几十年来国家中央政府加大财政补贴和转移支付等政策应运而生的“中央补助政策论”与“新联邦主义”，随国家经济发展、城市规划等方面等政策而出现的“区域规划发展论”、“国家化论”、“总体经济论”等均属此列。

中央集权主义认为国家应该统一，政府权力应该集中于中央政府，中央集权有利于国家的统一和社会的一体化。主张集权主义的人主要是基于以下几个方面的原因：①中央集权有利于社会化大生产的发展。社会化大生产是现代社会基本的生产形式，它对有计划地组织和统一的协调管理有内在的要求。当资本主义进入垄断阶段后，就产生了要求政府协调和计划指导的要求，这也是邓小平同志“资本主义国家也有计划”论述的内在逻辑。所以，很多西方国家学者将这种要求理论化，提出中央集权的主张。②中央集权有利于提高中央政府的权威，消除社会的无政府状态，从而保证社会的稳定与发展。③中央集权有利于社会资源的合理利用和有效配置。④中央集权有利于发展中国家走向现代化。美国著

---

① 熊文钊．大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]．北京：北京大学出版社，2005：8.

② 赵永茂．中央与地方权限划分的理论与实践(增订三版)[M]．台北：翰芦图书出版有限公司，2002：3－4.

名政治学家亨廷顿(Samuel P. Huntington)把政治体系内的中央集权看做现代化过程中权力关系变化的第一步,并认为第二步还是进一步扩大集权体系的权力,使体系更具效能和影响力,第三步才是权力的分散。亨廷顿的理论和亚洲"四小龙"的成功经验催生出"新权威主义",其基本价值取向就是中央集权,通过强有力的中央政府的指挥与领导,实现政治和经济的二元化,从而最终推动政治发展。[①] 中央集权主义一般为单一制国家采用,如法国、中国等。

但中央集权主义也存在一些问题为人诟病,如:在国家政策过于强调全国一致而忽略了地方差异与地方特色,不能因地制宜地处理地区特殊需求;中央政府权力过于集中,容易导致专制甚至独裁;地方对事务的处置权与决策权不够,遇事需层层上报而又层层传达指示,导致效率低下甚至延误时机;中央集权主义往往忽视地方自治,不利于政治民主化的发展要求等。

2. 地方分权主义与地方自治

(1)地方分权主义的主要内容。地方分权主义则认为,国家应该将其治权的一部分赋予地方政府,而中央政府仅处于监督地位。[②] 自从麦迪逊(James Madison)、杰菲逊(Thomas Jefferson)等人主张政府的治权宜小,人民的政权宜大,并应该加强和巩固各邦权力,发展地方自治的联邦主义(Federalism)以来,陆续有史密斯(Joshua J. Smith)、兰卡斯特(Lane W. Lancaster)、费莱(John A. Fairlie)、古德诺(Frank J. Goodnow)、亚叙里(Percy Ashley)、华伦(J. H. Warren)、夏普等人对英、美及欧洲大陆各国地方自治与地方政府与中央分权理论的深入研究,为地方分权主义的理论体系奠

① 熊文钊. 大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]. 北京:北京大学出版社,2005:9.

② 赵永茂. 中央与地方权限划分的理论与实践(增订三版)[M]. 台北:翰芦图书出版有限公司,2002:3-4.

定了理论基础。[①] 特别是到了20世纪70年代后，地方分权主义后来居上，成为中央与地方关系理论的重要思想。地方分权主义的理论基础同样也很丰富，主要包括18世纪的"宪政主义"，美国制宪先驱杰菲逊、麦迪逊等人的"联邦主义"，卡嘉堡(Francesco Kjellberg)等的"地方分权论"，夏普等人的"区域自治论"与"地方民主论"，柯曲兰(Allen Cochrance)与文森(Andrew Vincent)等人主张的地方政府"多元主义"等。[②] 当今世界中，联邦制国家一般都采用地方分权，实行地方自治，如美国、加拿大、德国、巴西等；而单一制国家并不必然排斥地方分权主义，世界上很多单一制国家就是实行地方分权的地方自治制度，如号称"地方自治之家"的英国以及日本就是典型的地方分权型单一制国家。周振鹤(2001)在研究中国秦以来历代中央与地方关系时指出，中央政府把全国领土划分成不同层级的行政管理区域，在各个区域内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。从实质上来说，所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。[③]

中央向地方分权通常是指从中央政府及其部门向次级政府、半自治公共机构、区域性或功能性实体、非政府性的私人或志愿者组织转移计划、管理权责并进行相应的资源筹集与分配的活动。它主要包括授权、委托、放权和私有化等四种基本形式[④]：①授权。这是分权中最弱的一种形式，是指政府决策、财政和管理权责在政

① 赵永茂．中央与地方权限划分的理论与实践(增订三版)[M]．台北：翰芦图书出版有限公司，2002：4－5.

② 赵永茂．中央与地方权限划分的理论与实践(增订三版)[M]．台北：翰芦图书出版有限公司，2002：72－80.

③ 周振鹤．中国中央地方关系演变[R]．http://www.xzqh.org/files/index.asp?action=show&id=189

④ 薛凯．论分权的四种形式[J]．中国行政管理．1998(2)：27－29.

府科层制组织内部的重新分配,一部分权力和责任被分配给下级政府或部门行使,但上级单位仍保有最终的控制权。②委托。是指将特定职能的决策和管理权责交给准政府部门和其他半自治组织。③放权。是指将处理特别性或当地性事务的权责完全转移给具有法人地位的地方政府,中央政府不再实行直接控制,也不再介入地方性事务。中央政府对此的唯一职责就是保证地方政府在全国性的方针政策框架内运行。④私有化。它是指将政府的某些公共服务转由私人、私人团体或非正式组织来提供,它将市场机制引入到政府管理中,是分权化的一种极端形式。本书所说的分权,主要涉及以授权、委托和放权为主的行政系统内部的权力划分,即分权是行政授权的一种典型体现,是中央政府为提高管理的有效性与效率,而把某些管理权限下放给地方政府,[①]包括人权(选举、任命地方官吏)、事权(提供地方公共品或供给公共服务的能力)、财权(税收权和举债权)等多方面权力。

地方分权主义认为地方分权可以消除中央集权所产生的流弊,如分权制下,地方政府可以因地制宜地适应地方特色和特殊需求,更有利于地方发展;地方政府有了相当自治权后遇事无须随时请示,自行处置因而效率高;地方政府由地方居民依法选举产生,更能体现和发展民主政治,有利于防止专制与独裁的产生,地方政府施政也会更为当地居民利益着想等。但是,地方分权也容易产生一些不良后果,如过于强调地方特色和分权,容易导致中央权威的削弱,容易导致地方分离主义甚至独立运动;地方分权的实现形式——地方自治,特别是基层(如乡镇)地方自治,容易导致地方上的土豪劣绅、宗族势力与黑恶势力通过“民主选举”进入公务系统,

① 杨雪冬.分权、民主与地方政府公共责任建设[J].华中师范大学学报(人文社会科学版).2004(6):56-65.

把持地方政务，控制地方事务，形成地方自治的恶质化。[①]

研究表明，在世界现代化进程中，中央与地方权限变化显现出鲜明的规律性，即在现代化起步阶段，中央与地方权限变化的主流趋势是中央高度集权化；在现代化稳定发展时期，分权化先后走上许多国家的政治舞台；在现代化危机时期，中央高度集权来势迅猛，有些国家甚至走上了极端；在现代化成熟时期，中央高度集权又被中央与地方的合理分权化所取代。[②]

（2）地方分权（地方自治）与我国行政区划改革。地方分权主义的核心是地方自治（local autonomy，或 local self-government）。从政治角度而言，地方自治是一种民主制度，指地方的公共事务由地方人民自己决定并管理，而不受中央干预。地方自治的实质意义是权力配置在纵向由上位向下位转移，自治的过程因而表现为地方分权，地方分权是自治活动的内容，而地方自治是分权的实现形式。[③] 如前所述，地方自治制度起源于古代城邦国家和城市国家，发展于 19 世纪意大利各城市，并向北蔓延至欧洲大部分地区，其实质是迫使贵族和其他显贵与市民分享权利，并且最终由市民掌握完全的权利。因此，地方自治是近代民主政治发展的有机组成部分，是代议制在地方层级上的表现。[④] 我国"地方自治"一词正式使用最早出现在清末 1909 年 1 月颁布的《城镇乡地方自治章程》，该章程虽然因为国家政治与革命的发展并没有实施下去，但为我国近代民主化发展指出了一条道路。

---

① 蔡茂寅．地方自治之理论与地方制度法（增补版）[M]．台北：新学林出版股份有限公司，2006：22－23.

② 薄贵利．集权分权与国家兴衰[M]．北京：经济科学出版社，2001：97，120.

③ 熊文钊．大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]．北京：北京大学出版社，2005：9.

④ 熊文钊．大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]．北京：北京大学出版社，2005：16－17.

我国近代政治发展的核心问题是政治民主化。由于我国传统文化与制度无法为现代民主提供有效的文化与制度支持，引入西方现代民主制度则成为我国实行政治民主化的必要前提，师法西方始终是中国人不二的选择。[①] 从这个意义上讲，走向地方自治是我国现代民主化发展的必然选择。但它还要与本国本土的历史与文化实行对接，不得操之过急。对我国来说，民主化与本土化实为一体，对民主化的任何教条主义式的移植终将难以收效，而以本土化抗拒世界民主化浪潮同样也是不可取的。我国近 30 年改革开放的经验还告诉我们，我国改革需要循序渐进地推进，在整个国家各级地方政府（省级、县级、乡级等）全面实行地方自治之前，率先在县以下的乡镇以及地方政府实行自治是切实可行的，总结经验后在逐步向县级、省级延伸。

3. 均权主义和稳定均衡主义

无论中央集权主义还是地方分权主义，均有其本身的缺陷，容易造成中央与地方权限划分不均，国家政治发展不均衡，甚至政治经济社会发展不平衡、不稳定等现象，严重影响国家发展与安定。[②] 二者还容易导致两个极端：中央集权主义总是担心分权过甚造成国家分裂，认为地方自治容易导致甚至本身就是独立或割据；而地方分权主义则认为中央集权过甚，很容易形成专制政府甚至导致独裁，压迫地方自治违反民主精神。在总结和综合此二者基础上，我国民主革命先行者孙中山先生率先提出“均权主义”，强调权力划分不以中央或地方为对象，而是以权力的性质为对象，在中央与地方的关系上，依据如下原则处理，“凡事务具有全国一致性质的划归中央政府，有因地制宜性质者则划归地方政府，不偏于中央集

① 闻小波．中国近代政治发展史[M]．北京：高等教育出版社，2003：22－23.

② 赵永茂．中央与地方权限划分的理论与实践（增订三版）[M]．台北：翰芦图书出版有限公司，2002：49.

权制或地方分权制"[1],以此来寻求中央与地方达到权力平衡,一方面保证中央对全国的统辖与调节地位;另一方面确立地方兼有国家行政区与自治区域双重地位,并确保地方自治的合理性。

与孙中山先生均权主义相同或相似的还有伊斯顿(David Easton)提出的"一般均衡"与"宪政均衡",牛津大学莱特(Vincent Wright)、罗马大学凯西斯(Sabino Cassese)与伦敦大学格兰特(Malcolm Grant)等提出的"稳定均衡论",以及夏普(L. J. Sharpe)等人的"调和论"等。

(三)地方与地方关系的理论

地方与地方之间的关系,即横向的府际关系。它们之间虽然不存在明确的统辖(权力)和财政关系,但为了解决某些共同事务所结成的正式或者非正式的公共行政关系,对各地方政府而言也比较重要。这种关系的发展与现代社会化大生产的发展和政府对社会事务干预的扩大密切相关。[2] 同时,发达的交通和通信设备也为这种关系的发展起了重要的推动作用。二战后,特别是20世纪60年代以后,各国的地方政府均充分认识到横向的地区经济合作,对本地的经济与社会发展十分有利。于是,与国际区域经济合作相呼应,各国国内的区域经济合作也蓬勃发展,从而大大推动了地方与地方之间的横向关系的发展。

1. 区域行政与县政府管理创新

区域行政又称为"广域行政",主要是指跨越单一地方政府的行政事务的共同处理。[3] 区域行政通常涉及同一层级的两个或两

---

① 赵永茂. 中央与地方权限划分的理论与实践(增订三版)[M]. 台北:翰芦图书出版有限公司,2002:98.

② 林尚立. 国内政府间关系[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998:97.

③ 张正修. 地方制度法理论与实用(第二版)[M]. 台北:学林文化出版有限公司,2000:265.

个以上的行政区(自治团体),有时也可能涉及两个以上的层级(但二者不构成直接的上下级关系)之间的事务,如河流流域治理与水资源开发利用、跨界道路修建、产业的规模生产与跨边界产业链构建等。对于跨界事务的处理级区域行政问题,各国采取的措施与方法有别。单一制国家如日本、法国多采取上移至上级政府或者交由中心都市处理;而联邦制国家如美国、德国等则偏向于组织联盟机构,让各个相关政府自由参与,共同协商、合作解决。总结起来,大致可归纳为五种运作模式:行政区合并、上级政府执行、中心都市负责、各方共同协商合作处理、组织联盟机构。

对于跨界事务,长期以来我国地方政府习惯于采取求助上级政府出面协调,甚至直接采取调整行政区划的方式处理。这实际上是地方政府自我责任的外推,特别是调整行政区划更是不得已而为之的措施,虽然行之有效,但对社会影响大,后遗症严重。今后应该向共同协商与合作、组建联盟机构等方式发展。特别是县下实行乡镇市自治后,县级政府应该更多地为它们提供服务,对跨界事务,更多地起到召集作用,即提供各方面一起协商合作的平台,而不是行政命令,实现区域行政,使自身向区域政府方向转变。戴均良也认为,不同政区之间的矛盾,在地方自治体制下通过协商机制就可以比较好地解决。①

2. 区域治理与县辖政区管理创新

20 世纪 90 年代,西方的政治学界和管理学界提出“治理”(governance)的理论并加以实践。治理(governance,又被翻译为“管治”、“协治”等)的概念,西方国家的学者作出了许多界定。黄珊(2003)在对国际诸多机构和学者治理概念系统研究后,特别是

---

① 戴均良. 关于近年来大中城市市区行政区划调整变更的研究[R]. http://www.xzqh.org/files/index.asp? action = show&id = 84

对1992年和1995年"全球治理委员会"的"治理"定义、罗兹的研究、库伊曼(J. Kooiman)、范·费利埃特(M. Van Vliet)的定义、威格里·斯托克(Gerry Stoker)的研究等基础上提出:治理问题之所以具有吸引力,是因为它提出了这样一种思路——全球化加强了政治、经济和社会各因子系统及网络日益建立和完善,在使得政府在解决各种繁杂的问题过程中的能力显得相对不足,急需要公众社会的参与和各种利益集团、组织的介入,各种公共和半公共部门、私人机构甚至个人的参与,共同协商以促进政府与社会之间的互动,并通过这个过程,取得公众对政府政策的理解和关心,以尽快达到政策的目的。在经济层面,治理受到欢迎,因为它力主的是一种"要创建这样一种超越民族的社会,首先要求建立一种权利观,它必须足以把国际关系从以绝对的竞争力为基础的体系转变为以相互合作为基础的体系"。在社会层面,它高度评价了公众的作用,倡导市民社会,肯定多元化,符合公众的利益和当前的需要。并在大都市区问题的研究上,黄珊认为大都市区治理就是发现和采用一种机制,建立一种整合的政府或专门的机构和委员会,运用和动员社会及非政府组织的力量,在充分尊重并鼓励公众参与下,进行的一种解决大都市宏观和微观区域问题的政治过程。[①]

同时,就府际关系而言,笔者认为"区域治理"是一个涉及上下级政府、同级政府之间的权利互动关系,是各级政府整合自身与各种社会和非组织以及个人的力量,共同协商以解决各政区发展中出现的问题,实现和谐社会的一个过程。范今朝在研究中外市制对比中认为,我国20世纪80年代实行的"市领导县"体制(甚至包括"整县改市")在某种程度上就是一种都市地区不同层级地方政府协调合作的治理方式,并认为市领导县模式"总体而言在中国是

① 黄珊. 国外大都市区治理模式[M]. 南京:东南大学出版社,2003:5-15.

失败的”。在原因分析当中,范今朝(2004)认为深层级原因就在于中西方城市(地方政府)的权力配置方式不同:一方面,我国各级政府权力发达,但民间的、公司的、非政府组织等权力非常薄弱甚至缺无,在没有社会力量参与的情况下,我国很难形成“治理”的格局;另一方面,在市领导县体制下,都市政府(地级市政府)具有双重属性,既是区域的联合政府,又是城市政府,由于上下级政府职权相互交叉、重叠而导致混乱,从而出现种种问题。[①] 从这些研究可知,将来我国实行地方自治制度时,对各级政府的职权一定要以法律的形式规定明晰,避免相互错位而出现上级过度干涉下级政府事务的事情发生。同时,地方政府在自治中,还需要发动一切可以发动的力量(如社会和非政府组织、企业、个人力量等)协商解决地方发展中的问题,达到善治与和谐。

---

① 范今朝. 权力的空间配置与组织的制度创新[D]. 华东师范大学博士论文,2004:182-183.

第三章　历史时期我国县辖政区制度的演变

人们常说，中国传统治理是“皇权不下县”。但这里可能存在一个误区：可能会使人认为中国古代县以下没有正式的行政机构。实际上，所谓的“皇权不下县”，指的是中央政府直接任命官员到达的层级，即封建时代皇帝直接任命行政官员到县这一层为止。而事实上我国县以下，历代均存在系统的乡里组织，[①]起着基层政区的作用。乡作为我国县以下的农村基层行政建制，春秋战国时期即已萌芽，并于秦汉时期正式定型，其后随朝代的更替而发展、演变，延绵至今。它与县的关系密切，要研究我国县辖政区的发展与演变，则需先说明我国县制的形成、发展与演变。

一、我国县制的形成、发展与演变

（一）我国县制的起源：由血缘关系采邑制向行政区划的转变

县制是指县的行政制度，包括县在国家行政区划体系的层级与县级政府的行政组织与制度。据历史学家考证，一般认为中国

① 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：15.

县制萌芽于西周，产生于春秋，发展于战国，全面推广于秦。西周实行的政治体制是封建制，即“封邦建国”，周天子把王畿以外的土地以“采邑”的形式分封给诸侯建国，诸侯又把自己国都以外的土地再一次分封给大夫立家，这样逐层封建形成“天下—国—家”三个基本的地域层次，所谓“齐家治国平天下”，但这种建立在宗法制即血缘关系基础上的地域分封层级，还不构成严格意义的行政区划体系。

我国历史上最初的县多为新开拓的疆土，县通“悬”，悬于边地，所谓“县鄙之县”[①]，与国都均有相当的距离，其县官可以世袭，带有浓厚的分封制度特色，尚难说这是划分中央与地方的行政层次，但却开始出现“县”的萌芽。春秋初期的楚、晋、秦等国在攻灭他国的土地和开边戍地上置县，大部分县仍为采邑制。但与周不同的是，开始出现一部分县改为国君直属地，并有国君派遣贵族治理，不得世袭。[②] 特别是晋顷公十二年（前514年），晋国的韩、赵、魏、知、范、中行氏六家大夫联合灭祁氏与羊舌氏两家，“分祁氏之田为七县，分羊舌氏之田为三县，任命十人为县大夫”（《左传·昭公二十八年》），这十县的突出特点是县之官员有民无土，依靠中央任命而非血缘分封，呈现出国家行政区划的性质。这一事件是县由采邑制向行政区划体制转变的标志性事件，也是我国历史上地方行政制度萌芽的标志，还是我国中央集权开始产生的标志。[③]

秦始皇统一中国后，废除了“分土封侯”、“世卿世袭”之制，全面推行了郡县制，将“县”作为正式的行政区划建制，加以规范，“县大率方百里，其民稠则减，稀则旷”（《汉书·百官公卿表》）。每县

① 周振鹤．中国地方行政制度史[M]．上海：上海人民出版社，2005：15.

② 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：7.

③ 周振鹤．中国地方行政制度史[M]．上海：上海人民出版社，2005：27－29.

都由国君任命的官员进行管理。郡县制的实行是我国行政区划史上最重要的里程碑,它奠定了中国行政区划的基础。

(二)历史上我国县制的发展演变:保持着相对的稳定

西汉初,一方面沿袭秦郡县二级制;另一方面又实行分封制,以"国"辖郡县的三级制。景帝时平定"七国之乱",分割各王国,国与郡平行。武帝时进一步削分封国,在郡国之上分设13个刺史部,后又在京师置司隶校尉部,统称14州。东汉末年,为了应付黄巾起义的紧急局势,加强了地方的权力,使13个州的州牧(刺史)掌一州的军、政、民、财权,这样就使得州由监察区向行政区划发生了根本性转变,从而开始了我国历史上州—郡—县三级制的新的政区体制。

三国沿袭汉制,并把州作为一级行政区划单位固定下来,即魏、蜀、吴三国在自己的疆域内对东汉末年的州—郡—县三级政区的重新调整。西晋统一全国,沿袭三国的魏制,实行州—郡—县三级政区体系。十六国和东晋时期也是实行州—郡—县三级制,但州、郡、县、的比例极不协调,其行政区划的特点是多且乱。南北朝期间也基本沿袭了州—郡—县三级制。

隋朝实施的是二级制,583年撤郡,以州辖县。607年又改州为郡,实行郡县制。唐朝武德元年(618年)改郡为州,后来将首都、陪都和皇帝行辕所在的州升为府,在重要地区设都督府,在边远少数民族地区设都护府,实行州(府)—县二级制。唐朝初期还依"山川形便"将全国分为10道,为监察区,唐玄宗开元二十一年(733年)增至15道。安史之乱后,道由监察区演变为一级行政区,唐后期的行政区划也变为道(方镇)—州(府)—县三级制。

宋朝初期沿袭唐制,以道辖州府。994年,废道置路,路由财政区演化为行政区,实行路—州(府、军、监)—县三级制,但需要说明

的是，北宋的路由于权力分散，尚不能构成完整意义上的行政区，府州有事仍可直通中央，这也是北宋的特殊之处。南宋体制一如北宋。辽代，实行南、北两种行政区划体制。北方契丹等少数民族地区实行原契丹宫卫、行营、部族制；南方汉区和渤海国多仿照唐制。金代，初承辽制，实行道、州（府）、县制，后取宋之中原，又改依宋制，实行路、州（府）、县制。但到金末，边境内地都不安宁，“路”的长官却不能专擅一方，因而中央必须经常派出行台省的机构前去应付，这一做法延续了数十年之久，即“路”上出现“行台（省）”的机构，并逐步由临时变成常驻。

元在征服中原过程中，学习和发展了金代行省（行尚书省）制度，以行中书省作为管辖征服地的行政机构，特别是1276年灭南宋后，元逐步推广行省制，久而久之，也就形成正式的“行省”制度。由于元的“行省”是迭置于原金、宋原有行政区基础上的，因而形成层级多且层级之间存在复式统辖关系的现象，即形成了一套复杂而烦琐的行政区划体系，实行行省、路（直隶府、直隶州）、府、州、县制，但总体上是以行省—府—州—县四级制为主。

明朝初期承袭元制，设有1个中书省和12个行省。1376年，改行中书省为承宣布政使司，习惯上仍称行省。1421年，迁都北京，改京师和北京行部为南、北直隶，共设2个直隶和14个布政使司。1427年，交趾布政使司设于安南（今越南），共设2京（南、北2个直隶）和13个布政使司，合称15省。布政使司下设府、州、县，其中州分为两种，一种直属于布政使司，称为“直隶州”，与府同级；还一种称为“属州”，地位与县相当。此外，在一些边远少数民族地区，实行土司制度，设有宣慰司、宣抚司、安抚司、招讨司、长官司和土知府、土知县等。在边疆军事要地，设有相当于府、州、县的实土都司、行都司和卫、所。

清朝初期沿袭明制，共设1个直隶和14个布政使司。康熙初，

增加到18个布政使司,并改名为省,称内地18省,实行省—府(直隶州、直隶厅)—县(散州、散厅)三级制;在边疆地区则设5个将军辖区、2个办事大臣辖区和内蒙古地区;在蒙古族聚居地区设有盟(部)、旗,在其他少数民族地区设有土司。此外,乾隆时设置若干总督,作为地方最高官员,统辖一省或数省,在省之下分设若干道,作为其派出机构,管辖府、州、厅。

民国初期承袭清制。1913年,撤销府、州、厅,改建为县,同时在省与县之间设道,实行省—道—县三级制,当时共设有23个省(包括台湾)、4个特别区、1个镇守使辖区、1个护军使辖区、2个办事大臣辖区,97个道,1791个县。1921年,设置特别市和普通市,作为一种自治团体。1927年,废除道,实行以省辖县的二级制。到1947年底,全国共设有35个省、1个自治区、1个地方、12个院辖市,2016个县、57个省辖市、40个设治局、2个管理局、93个旗、175个宗。

新中国成立以后,经过短暂的大区—省(自治区)—专区(后改为"地区",虚级,下同)—县(自治县、市)—乡镇五级政区体制(五实或四实一虚)后,自1954年起实行的省(自治区)—自治州、专(地)区—县(自治县、市)—乡镇四级制(四实或三实一虚),特别是20世纪80年代推广"市领导县"体制后,形成省(自治区)—地级市、自治州、地区—县(自治县、市)—乡镇四级制(四实或三实一虚,以四实为绝对主体),直辖市则是市—区、县—乡镇、街道(虚级)三级制(三实或二实一虚)。

纵观秦以来我国各时期政区体制发展与演变,尽管我们的行政区划体制发生了很多变革,但这些变化主要都是高层政区和统县政区的变化,而县作为基层政区一直保持相对稳定,没有太大的变化。

(三)我国县数目的演变

秦全面推行郡县制后,当时全国大约共设有900~1000个县。从秦朝至今的2700余年里,随着国家疆域的变迁和政权的更迭,社会经济的发展,人口的增加,中国行政区划体制也多有变化,但作为基层政区的县无论在体制上还是数量上都保持了相对的稳定。除个别时期外,我国历史上县的数量从总体上看是保持相对稳定中逐步增加(见表3-1)。从汉武帝元封年间(前110年)到清末(1909年),我国的县大体在1100~1450个之间逐步递加。

表3-1　　中国历代县政区统计

年　份	县(个)	其他(个)	年　份	县(个)	其他(个)
前110	1344	234	1294	1127	
2	1314	273	1321	1127	
140	1180		1574	1169	
263	1190		1909	1031	
280	1232		1913	1791	
465	1250		1914	1851	
581	1124		1920	1825	14
609	1255		1934	1934	29
733	1450		1936	1946	42
807	1453		1938	1949	52
997	1162		1942	1958	61
1085	1235		1947	2016	41

说明:1. 其他栏不包括旗、自治旗、市辖区和县级市,空白栏缺统计。
2. 本表转引自刘君德. 中国政区地理[M]. 北京:科学出版社,1999:183.

明清时期边疆和民族地区"改土归流"政策的实施,以及民国

时期裁撤府(州、厅)改为县,且设置了很多新的县或者为设县做准备的带有过渡性质的设治局,[①]才使得县级政区的数目大量增加。1914 年县级政区(县、旗)的数目为 2032 个(含当时的外蒙古地区的旗数目),其中县为 1815 个。到新中国成立初期(1951 年),我国县级政区数目大量增加,达到 2195 个左右,其中县为 2082 个,地辖市为 38 个。

新中国成立以来,除 1956—1961 年因为合并(大多不久又恢复原建制)了一些县而导致县的数目有所减少外,我国县级政区数目呈现稳中逐渐增加的现象。主要有这么几个方面的因素,首先是新中国成立以来的相当一段时间,由于部分大县拆分小县、析置设立自治区(县级);其次是西藏地区的行政区划规范(1960 年西藏地区的 83 个宗和 64 个相当于县一级的豁合并改设为 72 个县[②]);再次是由于新中国成立初期以来我国设市模式曾经长期以切块设市为主,使得我国县级政区(含特殊类型县级政区,但不含市辖区)上升到 2200 多个,但县(自治县)的数目基本稳定在 2000 个左右。

改革开放以来,随着设市模式转向以整县改市为主,我国县级政区数目变化不大,但县的数目明显减少。到 2010 年底,全国共有 1581 个县(自治县),比 1980 年的 2070 个减少了 489 个(见表 3 - 2),减少了 23.67%。主要是因为它们被大量地改为县级市和市辖区,这与我国改革开放以来社会经济的发展,城市化进程加速有着密切的联系,虽然这种县改市改区还存在很大的争议。

---

① 注:根据陈潮、王锡光主编的《中国县市沿革手册》(中国地图出版社,1991)统计,民国期间共设有 118 个设治局,先后改设为县、自治县或并入邻县,其中 1949 年前改设的有 86 个,1949 年后改并的有 32 个。

② 浦善新,陈德彧,周艺. 中国行政区划概论[M]. 北京:知识出版社,1995:507.

表3-2　　新中国县政区变化统计(1949—2010年)

年份	县（个）	县级市（个）	其他（个）	年份	县（个）	县级市（个）	其他（个）
1949	2068	68	112	1989	1860	262	59
1951	2082	38	113	1990	1844	279	59
1954	1998	22	105	1991	1835	289	59
1959	1626	103	211	1992	1994	317	59
1961	1888	150	56	1993	1737	371	58
1965	2070	94	55	1996	1640	445	56
1970	2073	99	57	1997	1637	441	56
1976	2079	96	57	1998	1633	437	56
1979	2072	110	65	1999	1627	427	55
1980	2070	118	67	2000	1619	400	55
1981	2070	123	66	2001	1605	393	55
1982	2067	133	66	2002	1594	381	55
1983	2017	141	63	2003	1587	374	55
1984	2006	149	63	2004	1581	374	55
1985	1986	159	60	2005	1581	374	55
1986	1957	184	60	2006	1580	369	55
1987	1927	208	69	2007	1580	368	55
1988	1877	248	59	2008	1580	368	55
1994	1679	413	56	2009	1581	367	55
1995	1660	427	56	2010	1578	370	55

注:县栏包括自治县;其他栏指旗、自治旗等,但不包括市辖区。

资料来源:根据中国行政区划网站(http://www.xzqh.org)资料整理而成。

二、我国古、近代县辖政区的发展与演变

自秦朝正式确立行政区划体制以来,直至清末,国家设治都是以县为最低层,所谓“皇权不下县”,但历代在县以下均存在系统的乡里组织,其官员的任命不在中央政府,各地方则因人因地而不

同，文献记载也不详细，致使历史上县辖政区的组织形式成为一个从未考证清楚的难题。[①] 根据史籍记载和历代学者研究成果，我国县辖政区（含乡里组织等）的发展演变大致分为三个阶段：

（一）具有行政区划特点的县下行政组织：秦至唐中期

我国的乡作为地方一个管理单元，最早也是出现在西周时期。而作为农村基层行政建制的乡，则萌芽于春秋战国，定型于秦汉时期。西周时期曾以12500户为一乡，置乡大夫，由卿担任，为最高一级地方自治组织。[②] 当时的“乡”和“里”更多地表现为地缘和血缘关系的社会组织，所谓“同里者大率同氏”[③]。春秋时期，党、里、社、乡等各种名目的基层组织在各诸侯国出现，并更多地呈现出地域行政组织的性质，至战国中后期，各国基层组织由血缘性向行政性转化大体完成，并逐步实现科层化，当时各国大都不同程度地存在县、乡、里三级地方区划。《史记·老子列传》记载老子系“楚苦县厉乡曲人里人”，就是楚国实行县下乡里制度的典型例证。[④] 秦在全国推行郡县制的同时，在县下设乡，乡下设里、亭（见图3－1），分别按户籍（里）和地籍（亭）管理地方治安、租税和力役等。[⑤] 秦汉时期县下组织对后代影响颇大。

秦汉至隋唐，“以士大夫治其乡之事”，乡里组织首领人员属于乡官。秦和两汉“十里一亭，亭有长；十亭一乡，乡有三老、有秩、啬夫、游徼”。西汉“三老掌教化，啬夫职听讼、收赋税，游徼徼循禁贼盗”。到东汉时期，三老掌教化，有秩、啬夫由县指派，职责是评断

---

① 周振鹤．中国地方行政制度史［M］．上海：上海人民出版社，2005：141.

② 刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理［M］．北京：科学出版社，1999：191.

③ 李学勤．战果题铭［J］．文物，1959(7).

④ 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制［M］．北京：商务印书馆，2004：15.

⑤ 周振鹤．中国地方行政制度史［M］．上海．上海人民出版社，2005：141.

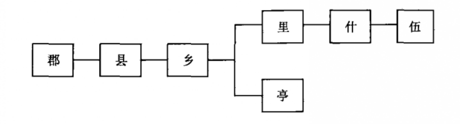


图3－1 秦汉时期县下组织结构

资料来源：引自周振鹤. 中国地方行政制度史[M]. 上海：上海人民出版社，2005：141.

曲直，收赋税征徭役，“皆主知民善恶，为役先后，知民贫富，为赋多少，平其平差”；游徼承望县尉，“掌循禁，司奸盗”，即负责治安；“又有乡佐属乡，主民收赋税”；亭设亭长与亭卒，“以禁盗贼”；里有里正（魁），下有什主、伍主，“里魁掌一里百家，什主十家，伍主五家，以相检察，有善事恶事，以告监管”①。

晋代乡里制度大体与汉相同，各县根据户口多少设置1～4乡，每乡置啬夫一人；此外千户以下置书吏一人，千户以上置史、佐、正各一人，5500户以上置史一人，佐二人；基层每百户置厉吏一人。南北朝时期也基本延续晋代乡里制度。北魏孝文帝时开始实行“三长制”，以五家为一邻，立邻长；五邻为一里，立里长；五里为一党，立党长。北齐则以十家为邻比，五十家为闾里，百家为族党，一党之内，有党正一人，党副一人，闾正二人，邻长10人，14人共领百家。②南北朝时期，乡的规模缩小，且乡官也由官派向民间推举过渡。

隋初，隋文帝取消乡官制度，开始在县以下建立新的基层制度，以五家为保，置保正；五保为闾（里），置闾（里）正；四闾（里）为族（党），置族（党）正。乡作为县下具有行政区划性质的组织趋于

① ② 文献通考. 卷十二. 职役一.

消弭。唐则以百户为一里，五里为一乡，“每里设正一人，掌按比户口，课植农桑，检察非为，催诎赋役”；县治城邑称为“坊”，置坊正一人，“掌坊门管匙，督察奸非”①。而到了唐朝中期，乡官乡职沦落为“流品在平民之下”的“职役”，乡已经不再具有县辖政区性质了。

应该说，秦至唐中期的上述乡里组织首领均属于乡官，具有国家基层官员和“乡绅”的双重性质，在其委任方式和职能均有体现：一方面，乡官作为国家基层官员须自上委任，有禄秩或给职田、免徭役，相对于县令、县长、县丞、县尉等“长吏”而称为“少吏”，须执行税赋、徭役、捕盗等政府行政职能；另一方面，乡官作为乡绅，必须是有声望有地位的本籍人士，其担任乡官有时还需经地方公选，至少也要得到地方普遍认可，除执行国家政令外，还要承担劝农、教化、治安、民事调解、公益建设等乡里“自治”事务的职能。②

（二）不具有行政区划特点的县下组织：唐中期至清末

唐朝中期，由于县之官吏对乡官乡职进行压迫和勒索，导致人们不愿意担任此职，只好“轮差”，“乡职”于是沦落为与军旅、劳作等力役同等性质的工作，称为“职役”。再加上“乡官”的某些“地方自治性”难以完全为当时中央集权的国家组织认同，③导致乡里制度出现变化，开始由乡官制度转变为职役制度。随之，乡里也已不再是具有行政区划性质的地方基层政权了。④

北宋初期循五代旧制，乡里有衙前、里正、户长、乡书手、耆长等名目，“衙前以主官物，里正、户长、乡书手以课督赋税，耆长、弓

① 文献通考．考十二．职役一．

② 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制［M］．北京：商务印书馆，2004：16.

③ 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制［M］．北京：商务印书馆，2004：17.

④ 刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理［M］．北京：科学出版社，1999：191.

手、壮丁以逐捕盗贼”,“各以乡户等第差充”[1]。北宋末年与南宋初期曾实行甲头制和都保制,前者以村幢为单位,择三十户为甲头,轮流催纳粮税;后者以五户相比,二十五户为一大保,置保长;十大保为一都保,置保正、都副。此外,宋代还产生了两种新的乡里组织,即以治安为主要职能的保甲和以教化为主要职能的乡约,也均属于“役制”。这些轮职的“役”由于既不具备受人尊敬的声望和地位,也没有为人所服从的权力,他们至多只能是在赋役、捕盗等方面供官吏驱使,因而两宋乡村社会的自身治理职能始终处于空缺状态。[2]

鉴于对宋社会无序、役法败坏局面的认识,元政府借鉴金代村社制度而创新“社”制,试图恢复隋唐以前的乡官制度。至元七年(1270年),诏令各县村幢“凡五十家立一社”,置社长、官司长,除“教督农桑”外,还履行教化、救济等职能,“其有不敬父兄及凶恶者亦然,罚其代充本社夫役。社中有疾病凶丧之家不能耕种者,众为合力助之。一社之中疾病多者,两社助之”[3]。至元二十八年(1291年)《至元新格》还赋予社长惩治游手、维护治安、管理义仓和调解婚姻、财产、田宅、债务等民事纠纷的广泛职责。为防止社长、官司长因支应官差而沦为“差役”,规定另设里正和各村主首来“催差办集”,对社长、官司长不得“以科差干扰”,否则就“大失立社之意”[4]。应该说,就制度设计而言,元之社制已经与隋唐以前的乡官(乡里)制几近相同,但在实际实施过程中最终并未成功。

明代在全国编定里甲,以110户为一里,推人丁、资产最多之

① 文献通考．卷十二．职役一．

② 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M]．北京:商务印书馆,2004:18.

③ 元史．卷九十三．食货志一,农桑．

④ 大元通制条格．卷一六．田令,理民．

十户为里长,其余100户按每10户为一甲,分为10甲,各推一名甲首,每年由里长一人、甲首一人率一甲应役。里、甲之上还有都、乡等组织,一般而言,北方地区多为乡(坊)、里(社)、甲三级,南方地区多为乡、都、里(图)、甲四级或都、里(图)、甲三级。此外,明代也存在以治安为主要职能的保甲组织。里甲虽然是一种以赋役为主职能的职役组织,但明政府也曾试图使之承担古代乡官的某些自治职能,如和睦邻里关系、调节民事纠纷、实施互助保障、维护村社治安和督劝农桑等,但实际效果不甚理想。[①]

清初承明制,各州县均建立了里甲制度(北方地区称"里甲"或"里社"者多,东南地区称"都图"比较普遍),其主要职能是编审户口、催征田赋丁徭。此外,与明朝一样,清代也同样存在以治安为主要职能的保甲组织。清代的里社单纯催征田赋、丁徭而不应户役,使得各里户数之多寡无关紧要,而雍正初年实行"摊丁入亩"后,丁徭作为一个税种彻底被取消,里社开始趋于废弛和衰落。特别是乾隆三十七年(1772年)户口审编正式停止,户籍制度彻底废弛,人口迁移基本不再受行政限制,土地买卖也随之更加频繁。于是,里社制度赖以维系的户籍、居所和田产所在地三者的统一日益遭到破坏,里社制度本身也日益走向废弛,虽未明文取消,却也日益失去生命力,而新的乡地制度(保甲制)陆续在全国各地建立起来,[②]形成里甲制与保甲(乡地)制并存的局面。[③]

这些新的乡地组织是以自然村为基本单位,在自然村与县州间设置的一级中间组织和区划,其名称很繁杂,各地不同,如里、

① 魏光奇.官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M].北京:商务印书馆,2004:19.

② 魏光奇.官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M].北京:商务印书馆,2004:37-42.

③ 刘君德,靳润成,周克瑜.中国政区地理[M].北京:科学出版社,1999:191.

屯、铺、乡、区、地方、官村、镇、幢等等，统称为"地方"，实行保甲制，其主要职能大致分为三类：协助官府办理民事刑事案件（包括发觉并报告偷窃、聚赌、窝娼等治安事件，筹办乡村防卫，捉拿伤杀人犯，递送传票，指送人证等）、催征田赋和摊派差徭。[①] 至于修路、架桥等乡村公共事务，则主要通过宗（家）族势力和士绅（家境殷实的大户人家）出资或集资完成。需要说明的是，清代存在两种"保甲"制度：一种是自元以来就一直存在并延续下来的、以人口（户数）为单位的、单纯履行治安职能的保甲，此属于经典意义的保甲。还有一种则是里甲废弛后发展出来的以协办官差、催征赋役、摊派差役为主要职能的乡地组织，也称为"保甲"，二者因为名称相同而常被混淆。[②]

清代乡地组织（新保甲制）结构的基本特点在于它不是以人口（户数）而是以自然村为基本单位，在自然村与县州间设置的一级中间组织和区划，这使得乡地组织更接近近代行政的地缘原则。此外，清代还曾努力在农村建立过其他一些组织，如乡约（教化职能）、社学（教育职能）、社仓（社会救济职能）和乡兵（地方自卫职能）等，但效果并不佳。

（三）以地方自治和城乡分治为特色的县下行政组织：清末至民国

1. 清末至民国的地方自治的县下行政组织

如前所述，清代国家在州县之下不设治，而是依靠乡地、保甲等地位低下的职役组织办理官差，通过宗族、士绅等私人势力办理地方公共事务，乡村社会因此处于散漫、孱弱状态，再加

① 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期的中国县制[M]. 北京：商务印书馆，2004：43.

② 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期的中国县制[M]. 北京：商务印书馆，2004：44 - 47.

之当时中国县制本身也是问题重重,因此晚清很多有识之士开始思索解决之道,早期之士首先提出恢复乡官制度的主张(顾炎武、冯桂芳、梁启超、谭嗣同等),后有人吸取国外近代政治思想,提出实行地方自治(张謇、吴士鉴等)。前者针对当时县下组织的弊端,提出要借助“官治”(恢复乡官制)或者推行“绅治”(“兴绅权”)来办理县下事务;后者则对近代西方和日本的地方行政制度进行较深入研究后,主张在改革州县行政方面提出要实行地方自治,认为“官治”有常设化、制度化的优点,但过于划一和僵硬,既不能发挥地方民众的参政积极性,也不能照顾各地的特殊性;而传统“绅治”虽能发挥地方民众积极性并照顾地方特殊性,但却是凭借私人威望和能力办理公共事务,不能做到现代行政所要求的常设化和制度化。他们认为地方自治制度既具有传统“绅治”的地方化特征,又具有“官治”的常设化、制度化特征,能很好地发扬二者之长而避二者之短。

1901 年清“新政”和“预备立宪”期间,清政府开始颁布了若干州县改革措施,虽整体上尚属于传统意义上的吏治整顿,但也是对维新人士州县改革主张的呼吁,蕴涵了近代县制改革的萌芽。[①] 这也催生了各种县下组织和县下行政,改变了自唐朝中期以来中国古代国家在县下不设置的传统,是中国地方制度的一大变革。此时的县下行政形态各异,大致可以分为两大类:一是某种单一职能的行政,如教育行政、警务行政等;二是职能较全面的区乡一级行政。本书研究的重点是区乡行政。

清于 1909 年 1 月颁布了《城镇乡地方自治章程》,在州县划分基层政区,规定治所城厢地方称为“城”,其余市、镇、村、庄、屯集等,人

① 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期的中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004:73.

口5万以上为“镇”,不满5万的则为“乡”,城、镇区域过大、人口满10万者可以再划分为若干区。该章程以法律形式确定了城、镇、乡为县以下的基层区划单位。各城、镇、乡设立自治议决机构议事会,其议员由合格选民互选产生,各议事会设议长1名,副议长1名,由议员互选产生;各城、镇设自治执行机构董事会,由总董1名、董事1~3名、名誉董事4~12名组成,各乡设自治执行人员乡董、乡佐各1名,由议事会选举产生。由于清统治不久即被辛亥革命推翻,这些措施大多还没来得及深入推行,但为后来的改革播下了种子。

民国建元后,有些地方对城镇乡自治制度进行了改革,如江苏省1912年3月自行颁布并实行“市乡制”,以县治城厢地区和人口5万以上的市、镇、村、庄、屯、集为“市”,其余人口不足5万者为“乡”,推行市乡自治。也是中国大地上第一次实行具有近代西方意义的“市制”。1914年袁世凯政府下令停办地方自治,但很多地方作为自治议决机构的城、镇、乡议事会虽然被取消,而其原有的执行机构或人员的城、镇董事会、乡董却保存下来,改换名称而成为区乡行政机构,原来的自治行政区划也继续存在,成为区乡行政的区划。[①] 1919年北京政府再次推动县和市乡两级地方自治,并于1921年7月公布了《市自治法》和《乡自治法》,规定在县以下划分为市、乡,选举自治会、自治公所作为自治议决机关和执行机关。[②]由于时局混乱,当时大部分省份没有实行。

清末至北洋政府时期各地的各种形态的县下区乡行政,已经开始具有近代性质,但同时又未能褪尽传统色彩,构成了当时中国县辖政区的过渡性质,客观上为国民政府时期在全国建立统一的县下区乡制作了有益的尝试,并可提供经验和借鉴。国民政府颁

---

① 魏光奇. 官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004:127.

② “中华民国”史事纪要(初稿).“民国”十年册[M]. 29-42.

布的《县组织法》(1928年9月第一次公布,1929年6月第二次公布,1930年7月修正公布)以及1929年公布的《乡镇自治施行法》和《区自治施行法》规定,区、乡、镇为县以下的基层行政区域,实行自治,置区、乡、镇公所,设区长、乡长、镇长,由民选产生,管理区、乡、镇自治事务;下设闾邻组织,25户为闾,设闾长1人,5户为邻,设邻长1人,分掌闾、邻自治事务。应该说,国民政府颁布的《县组织法》等法律,推行以自治为基础的县下区、乡镇两级行政区划得以在全国统一和实施,是符合社会进步发展的大举措,但乡镇以下农村社会系统的编民组织自清末废除保甲后不复存在,此时则通过闾邻组织得到恢复,这显然不符合社会发展的趋势,也为后来保甲制度的复活埋下了伏笔。

为了对付当时的中国共产党的红色割据政权,1929年6月,"剿匪司令部"制定《清乡程序》及《联防规程》,9月又公布《清乡条例》,10公布《邻右连坐暂行办法》,均含有治安连带责任的内容。特别是国民政府7月颁布的《县保卫团法》成为保甲制度的渊源。1930年初,国民政府在"剿匪区"正式推出保甲制度,1932年8月"豫鄂皖三省'剿匪'总部"颁布《"剿匪区"内编查保甲户口条例》,成为当时保甲制度的正式蓝本。[①] 同时,"三省剿总"司令蒋介石发布了一道《训令》,对当时实行的地方自治制度提出批评,得出须以保甲制度来取而代之的结论,[②]后又陆续颁布一些法律法规,如《各县区公所组织条例》(1932年8月)、《改进地方自治原则》(1934年2月)、《"剿匪"省份各县分区设署办法大纲》(1934年12月)、《各县分区设署办法大纲》(1937年)等。根据这些法律法规法令,国民政府对地方自治进行了"改进",推行"分区设署"和新保甲制

① "中华民国"史事纪要(初稿)."民国"二十一年册[M].342-344.

② "中华民国"史事纪要(初稿)."民国"二十一年册[M].344-351.

度，使得区乡镇自治转变为“官治”行政。据时人记载，当时的区（区—乡镇）乡镇体制大致分为三种：第一种模式是基本依照《县组织法》和《改进地方自治原则》办理，没有公开编制保甲。如山东、山西两省，其中山东采用县—乡镇—村三级体制，山西沿袭以往，为县—区—村里—闾—邻五级。第二种模式基本依照剿总法律法规和训令，建立保甲制度，如江西、河南、湖北、安徽、福建、陕西、四川、贵州、云南（部分县）、河北等十省，基本以县—区—联保—保—甲五级制。第三种模式是兼顾《县组织法》、《改进地方自治原则》和“剿匪区”体制，保甲之上不设联保而保留乡镇，如江苏、浙江、云南（部分县）、湖南、广西、绥远、青海、察哈尔、宁夏等九省。[①] 全国大多数地区在县下存在区—乡镇（或联保、村里）二级“官治”色彩浓烈的政区体制，而闾邻、保甲等则是作为编民组织，直接属于乡镇或联保。

1939年9月，国民政府颁布《县各级组织纲要》（时称为“新县制”），重新规定县、乡镇为两级地方自治单位（见表3-3、表3-4），均为法人，实行自治制度；区为虚级单位，其性质系“县政府辅助机关，代表县政府督导各乡镇办理各项行政及自治事务”，且不满15乡镇的县不分区；乡镇下实行保甲制度，原则上10户编为一甲，10甲编为一保，保设保办公处，置保长1人、副保长1人、干事2～4人，办理教育、民政、警卫、经济、文化等地方公共事务。

---

① 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期的中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：206-211.

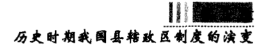


表 3-3　民国时期各省经依新县制建立区乡镇组织情况（截至 1941 年底）

单位：个

省份	县总数	实行新县制县数	区（署）		乡镇（公所）	保（办公处）
			现存	裁撤		
江苏	61	21	—	—	—	—
浙江	76	76	278	—	3132	42971
安徽	62	34	120	74	2018	23143
江西	83	69	229	—	1847	18346
湖北	70	61	72	173	1381	32888
湖南	75	46	—	—	1609	20422
四川	137	137	241	233	4638	62843
西康	46	4	—	—	—	—
山东	107	12	—	—	—	—
河南	111	67	27	200	1212	6787
陕西	92	74	—	—	884	6559
甘肃	67	18	209	—	246	2503
青海	17	11	38	—	234	937
福建	64	64	183	—	1428	15514
广东	97	39	120	56	2185	59864
广西	99	74	28	46	2343	23992
云南	112	112	—	—	1424	13544
贵州	80	12	25	—	278	15301
宁夏	13	13	—	—	131	642
总计	1469	944	—	—	—	—

注："—"表示情况不明。

资料来源：转引自魏光奇．官治与自治——20 世纪上半期的中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：240－241．

表 3-4　民国时期各省建立区乡(镇)组织和编制保甲情况(截至 1947 年 6 月)

单位:个

省　份	县市局总数	实行新县制县局数	区(署)数	乡镇(公所)	保(办公处)	甲数
江　苏	63	29	318	7223	39022	701887
浙　江	78	77	29	2998	32984	356660
安　徽	64	63	55	2038	19259	207068
江　西	82	81	17	2030	19725	191553
湖　北	71	70	22	1451	18351	211199
湖　南	78	76	—	1556	20515	264540
四　川	146	143	148	4517	62826	657015
西　康	52	35	30	350	2340	25155
山　东	110	107	69	6358	70300	702116
河　南	111	56	17	1367	28263	305765
陕　西	94	81	—	902	6842	135864
甘　肃	72	69	17	763	6992	77062
青　海	21	19	—	263	1119	13051
福　建	68	66	—	899	10387	133912
广　东	103	98	81	3251	44129	500328
广　西	104	101	23	1818	19052	205032
云　南	129	112	—	1453	13123	135355
贵　州	80	79	77	1415	13236	137867
绥　远	22	20	38	348	2348	25344
宁　夏	16	13	—	140	1057	10572
总　数	1564	1395	941	41640	431870	4997345

注:“—”表示情况不明。

资料来源:转引自魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期的中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004:241-242.

2. 城乡分开设置——我国县以下镇建制的产生及其演变

镇,原指一方的名山、主山,即所谓的“镇山”。作为区域建制概念的“镇”,最开始是军事意义的辖区。北魏时期,为了抵御外族

入侵,魏太武帝拓跋焘在长城以外及今陕北、宁夏、甘肃的要害处设镇,各镇均有一定的辖区,置镇将镇守,并将"镇"与"城"分开,署理民事的县治所成为"城关",而军事要地称为"镇",这便是我国最早出现的建制镇。[①] 北魏"镇"的建制,最开始就具有军事意义,其设置一是在尚且不适宜设州郡之地设镇,以军事为主兼理民政,这时期的镇可以看成是"统县政区"。二是在州郡治所设立镇,专事军务,[②]并兴盛于唐时期,直到现在,我们仍然习惯于把有些大中城市也称为"镇",如衡阳市称为"湘南重镇",徐州市被称为"军事重镇"等。

唐时期的方镇,即所谓的节度使辖区,开始是在军事要地设置,后在内地也普遍设置,节度使带使持节,兼任采访使,管辖数州军政,掌握地方实权,权倾一时,最终形成唐时期的"道",到唐乾元元年(758 年),全国共有 44 个方镇,造成藩镇割据的分裂局面。唐朝的镇(道)则可以看成是"高层政区"。宋朝在充分认识到方镇的危害后,把地方军队的指挥权收归中央,实行中央集权制度,罢废了这种军事意义的镇。以后的元明清也基本上没有这种军事意义的"镇"。

五代宋元明时期,尤其是宋,是我国多方面发生很多重大转折的历史时期,其中,城市发展也出现了历史性的巨大转折。由于社会经济各方面的发展,出现了很多大的商业都会,以及县以下的以经济职能为主的"镇"和"集市(草市)",统称为小城镇,这也是宋代商品经济在农村发展的表现。宋王朝规定"民聚不成县而有税课者,则为镇"[③],如南宋咸淳三年(1267 年),在上海草市的基础上设置"上海镇",而由于上海镇经济地位日益提高,因而在置镇过后

---

① 傅崇兰,黄育华,陈光庭,等. 小城镇论[M]. 太原:山西经济出版社,2003:7.

② 华伟. 建制镇的演变[J]. 中国方域,2004(2):2.

③ 傅崇兰,黄育华,陈光庭,等. 小城镇论[M]. 太原:山西经济出版社,2003:9.

仅仅25年,即元朝至元二十九年(1292年)就升格为上海县。[①] 这表明两点:一是宋设置的镇具有"建制"的含义,其位阶比县低,为县以下的基层行政单位,属于城市型聚落;二是宋时期镇的设置标准与"税收"和"人口规模(民聚)"有关。这与以往的统治者只是根据军事需要而设置的"镇"有本质的区别。元朝以后我国行政区划体系向省制转变,镇更是远离军事意义而向民事意义方向转变,随着社会经济的发展,部分交通要道上的市镇逐步向商业集镇方向转化。在宋元明清已经出现了很多代表商业意味很浓的"市镇",其中著名的有明清"四大名镇",即景德镇、汉口镇、佛山镇与朱仙镇。

清末至民国期间,我国行政区划体制的一大特点是镇、城、乡开始分开设立建制,镇正式成为我国县辖政区之一。清末(1909年)颁布了《城镇乡地方自治章程》,规定城厢以外的市、镇、村、庄、屯集等,人口5万以上为镇,这是我国历史上第一次以法律形式确定镇与乡一样,是县以下的基层行政区单位,即县辖政区。民国时期的《县各级组织纲要》规定乡、镇为县以下的基层行政区域,是对其民事意义或者说行政区划意义的肯定。

由此,我们可以看出,我国历史时期的镇的基本功能首先是军事防御功能和政治统治功能;其次,镇在其管辖的范围内,也兼理行政性事物,履行着国家的政治统治的职能。特别是唐时期的方镇,更是完整意义上的行政区划(高层政区)的概念了。后来,镇的军事意义基本淡出历史舞台,随着社会经济的发展,其经济(商业)职能和文化职能逐步得到加强,但其行政地位却也慢慢降低,并最终成为我国县以下的基层政区层级。

---

① 华林甫. 中国地名史话[M]. 济南:齐鲁书社,2006:178.

（四）我国古、近代县辖政区（组织）演变的规律与经验借鉴

我国古、近代县辖政区（乡、镇）体制的演变规律主要有如下几点：

1. 乡的基层性质始终没变

秦实行郡县制和县下乡亭制度以来，乡就一直是我国县下的基层单位，尽管这期间有些时期乡不是作为行政区，但这丝毫不影响其“基层性”。作为直接与民众打交道的基层层次，在管理和控制民众、征徽赋税、维护国家政治与社会稳定方面具有特殊而巨大的作用和意义。

2. 乡走过了从行政区域 →地方自治区域 →行政区域的曲折过程

自秦实行县下乡亭制度开始，乡正式成为基层行政区，此后在不同历史朝代虽有些不同的调整，其规模也发生着变化，但一直还是作为行政区域的概念而存在。到隋朝，将乡亭制改为乡里制后，乡不再是基层政区了，而是地方自治的地域单元。一直到清末（1909 年）颁布了《城镇乡地方自治章程》，以法律形式确定乡镇为县以下的基层单位，才使得乡重新回到行政区划的序列，并延续到现在。

3. 建制镇完成两大转变

历经近千年，我国的镇完成了两大转变：一是由比县级较高的统县政区（甚至高层政区）转变为县辖政区；二是除行政性功能外，镇的主要功能中的军事防御功能逐步转变为经济（商业）功能和文化功能。

4. 乡镇分开设置符合世界“城乡分治”的发展趋势

作为一个著名的文明古国，中国在历史发展中形成了数量众多的具有一定规模的城镇，但在中国漫长的封建社会，无论是经济

基础还是上层建筑体系中,“城”与“乡”的差别并非十分明显,国家对城市的行政管理并没有单独设立建制,而是实行城乡合治的体制。随着我国在政治、经济社会等方面的变化与发展,众多城镇得到长足发展,形成一定规模。到了清末,镇正式成为与乡一样的县辖政区建制,并从乡中分开,是一种历史进步,符合世界城乡分治的潮流。

三、革命战争时期我党根据地县辖政区制度的发展与演变

中国共产党在20世纪20年代走上独立革命道路,先后建立了新民主主义政权(含工农民主政权、抗日民主政权及人民民主政权)和社会主义的人民民主专政政权。李金龙的博士学位论文《中国共产党领导的地方政权行政制度研究》中对革命战争时期中国共产党所领导的武装割据政权及其行政制度进行了深入而细致的研究。① 应该说,革命战争时期各根据地政权是中国共产党领导下的行政管理实践,在行政区划继承、改革、创新设置等方面进行了有益的探索,对于新中国成立后的行政区划制度具有深远的影响。本节以革命战争时期县下的行政区划体制为重点探讨当时的区划体制,以便更好地认识新中国县辖政区的来龙去脉。

(一)土地革命时期根据地县辖政区体制:县(市)—区(市)—乡(市)

土地革命战争时期,一般是指1927年8月南昌起义到1937年7月“卢沟桥事变”爆发这一段历史。这期间在共产党的直接领导下,全国许多地方各级党组织广泛发动工农群众,进行武装斗争,创建了中央革命根据地以及湘赣、湘鄂赣、闽浙赣、鄂豫皖、湘鄂西、左右江、湘鄂川黔、川陕、西北等革命根据地,成立工农民主政

① 李金龙.中国共产党领导的地方政权行政制度研究[D].湖南师范大学,2003:10.

权，划分行政区域，设置各级行政组织，从而形成共产党领导下的具有工农割据政权特质的行政管理与区划体制。这一时期，行政区域往往随着战争形势的发展变化而变化。各革命根据地由无到有、由小到大发展，工农民主政府自下而上建设。1930 年以后，全国各地在成立乡、区、县政府基础上，开始成立县以上工农民主政府。如中央革命根据地(简称中央苏区)是在赣南、闽西两块革命根据地基础上建立起来的，是苏维埃中央政府所在地。它以江西瑞金为中心，地域范围主要包括今江西的中南部、福建的西部地区。全盛时期中央革命根据地管辖江西、福建、闽赣、粤赣、赣南等5 省和瑞金、太雷、长胜、西江等4 直属县(计21 县)，面积达5 万多平方公里，人口250 万人。①

早在1927 年11 月拟定的《苏维埃临时组织法》和1929 年8 月颁布的《苏维埃组织法》中，就曾明确提出省、县、区、乡为苏维埃政权组织体系的主张。② 但因条件不具备而未能付诸实施。在中央苏维埃临时政府成立之前，根据各单行法规的规定，各个革命根据地"苏维埃政府组织的系统是省—县—区—乡—村"五级，各级苏维埃政权原则上都实行工农兵代表大会制。③

1931 年11 月，中华苏维埃共和国临时中央政府成立后，先后颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《中华苏维埃共和国划分行政区域暂行条例》和《地方苏维埃政府的暂行组织条例》，④规范和

---

① 中共江西省委党校党史教研室，江西省档案馆．中央革命根据地史料选编(上)[C]．南昌：江西人民出版社，1982：175－176.

② 中共江西省委党校党史教研室，江西省档案馆．中央革命根据地史料选编(上)[C]．南昌：江西人民出版社，1982：4－12，20－27.

③ 欧阳钦．中央苏维埃区域报告[A]．中共江西省委党校党史教研室，江西省档案馆．中央革命根据地史料选编(上)[C]．南昌：江西人民出版社，1982：176.

④ 厦门大学法律系，福建省档案馆．中华苏维埃共和国法律文件选编[C]．南昌：江西人民出版社，1984：37－81.

完善了中华苏维埃共和国（中央苏区）的地方行政组织体制，采取省、县、区、乡四级制。特别值得一提的是，中华苏维埃政权很重视城市型政区的建制工作，将市制纳入地方行政制度序列。《暂行组织条例》规定在城市设市，分为中央直属市（瑞京市，即瑞金）、省属市（如汀州市）、县属市和区属市，分别与省、县、区、乡同级。中央直属市苏和省属市苏之下还可以划分为若干“市区”，设立市区苏维埃。这也是我党在城市地区进行行政建制工作的早期实践之一。①

《划分行政区域暂行条例》规定：“山地多的县，县苏管辖范围至多不得超过十二个区苏，平地多的县，县苏管辖范围不得超过十五个区苏”、“县苏必须设立在全县最适中的区域，如旧有县城过于偏僻，应改设在比较适中之大市镇上。”②规定区、乡行政区域划分的设置标准，即：关于乡苏，“山地：每乡管辖纵横不得超过十五里，人口不得超过三千”，“平地：每乡管辖纵横以五里为主，最多不得超过十里，人口不得超过五千”；关于区苏，“山地：管辖乡数，最多不得超过九乡，地域纵横不得超过四十五里”，“平地：管辖乡数，不得超过十二乡，地域纵横不得超过三十里”，“每区须有一个经济中心——市镇或墟场，作为行政中心”。1933 年通过的《重新划分行政区域的决议》规定区苏“以每区管辖 7 个乡为标准，在平地多、人口特别稠密的地方，可以管辖到 9 个乡，在山地多、地区辽阔、而人口特别稀少的地方，可以减少到只管辖 5 个乡”（《红色中华》1933 年 8 月 31 日）。按这些法律法规，中央苏区区、乡行政区划调整的速度也大为加快。据 1933 年底的统计资料，仅江西（见表 3－5）、

① 孙竣亭．中央革命根据地行政区划的历史考察[A]．张文范．中国行政区划研究[C]．北京：中国社会出版社，1991：276－288.

② 中共江西省委党校党史教研室，江西省档案馆．中央革命根据地史料选编（下）[C]．南昌：江西省人民出版社，1982：193.

福建、粤赣三省苏内，共分设乡苏政权（不含市苏）2913 个。[①] 其他革命根据地的县辖政区制度，则根据各自实际情况而定，大多分为省（特区、边区）、县、区、乡、村五级，而右江革命根据地只分为县、区、乡三级，有的则与中央苏区大致相似，如闽浙赣、湘鄂川黔分为特区、县、区、乡四级，其中湘鄂川黔根据地到 1934 年 12 月，建立了 7 个县革命委员会（或苏维埃）、51 个区苏维埃（或革命委员会）、230 多个乡苏。[②]

表 3-5　中央苏区江西省苏辖各县、区、乡苏维埃政权设置情况

县苏名	区苏数量（个）	乡苏数量（个）	人口（万人）	备　注
兴　国	16	115	23	
瑞　金	15	78	24	
宁　都	15	117	20.4	
会　昌	14	82	24	
赣　县	14	90	16	
雩　都	14	119	19.1	
南　广	12	74	15	南丰和广昌 2 县赤区
胜　利	11	78	15.3	由雩都析置
石　城	11	74	13.6	
公　略	9	68	11.4	吉安和吉水 2 县赤区
安　远	8	48	10	
永　丰	7	76	10.6	
万　泰	8	54	8	万安和泰和 2 县赤区
寻　邬	6	34	4.1	
乐　安	3	20	3.9	
总　计	162	1163	218	-

注：本表不含市苏数目。资料来源：转引自孙竣亭．中央革命根据地行政区划的历史考察//张文范．中国行政区划研究[M]．北京：中国社会出版社，1991：279.

① 赵剑，罗雄飞．土地革命时期中央苏区行政区划的调整及其历史作用[J]．北京第二外国语学院学报，1999：6.

② 中共中央党史资料征集委员会征集研究室．中共党史资料专题研究集[C]．北京：中共党史资料出版社，1988.

《宪法大纲》、《划分行政区域暂行条例》和《暂行组织条例》对县下各级苏维埃分别加以阐述[①]:区最高政权机关为全区苏维埃代表大会,每3个月开会一次。全区苏维埃代表大会选举产生区执行委员会,区执委会由正式委员和候补委员若干人组成,为全区苏维埃代表大会闭会期间的最高政权机关,每届限6个月。区执委会全体会议每月由主席团召集一次。区执委会推选7~11人组织主席团,为区执委会闭会期间的全区最高政权机关,主席团会议每3天由主席召集一次。区执委会主席团互推主席、副主席各1人。区苏维埃代表大会、区执委会及其主席团的职权、下属机构的设置均与县级苏维埃政府大致相同,所不同的是,区不再设国家政治保卫分局,只设特派员。

乡苏维埃政权是中华苏维埃共和国政权体系的基层组织。乡最高政权机关为全乡苏维埃代表会议,它由全乡选民选出的代表组成,其主要特点是实行经常性的代表会议制度,代表不脱离生产,散布于人民群众之中,每半年改选一次。乡苏维埃代表的任务,"一方面是代表选举他们的选民到苏维埃去工作,传达选民意见,将选民所要进行的工作提到乡苏维埃去讨论;另一方面是将上级苏维埃要进行的工作经过代表会议或主席团讨论之后,传达到群众中去,领导各代表所在范围的居民,坚决执行上级苏维埃的命令和指示,执行乡苏维埃的决议"[②]。乡下有村,但村不设机构,代表直接在居民群众中工作,每个代表领导其居住地周围居民30~70人,使代表对于其领导下一定范围内的居民发生固定的关系。

---

① 中共江西省委党校党史教研室,江西省档案馆. 中央革命根据地史料选编(下)[C]. 南昌:江西人民出版社,1982:11.

② 韩延龙,常兆儒. 中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编(第2卷)[C]. 北京:中国社会科学出版社,1981:38.

(二)抗日战争时期根据地县辖政区体制:县—区—乡(市)

抗日战争时期,中国共产党及其领导下的八路军、新四军等抗日人民武装在敌后开辟了较为广阔的抗日根据地,主要包括陕甘宁边区、晋察冀边区、晋冀鲁豫边区、晋绥边区、山东区、华中区以及华南区等。依照当时国共两党协议,共产党领导下的抗日民主政权,名义上均归国民政府统辖,在形式上与南京国民政府的地方行政制度保持基本一致,但实际上它们都是由共产党统一领导的保持一定独立性的特区政府,坚持抗日民族统一战线政权性质,创造性地提出著名的"三三制"政权建设原则,指根据地抗日民族统一战线的原则,在人员分配上,应该规定共产党员占1/3,非党的左派进步分子占1/3,不左不右的中间派占1/3。这与南京国民政府的地方制度无论是在内容还是在实质上都存在根本区别。由于各根据地处于复杂的战争环境,各自相对独立,因而各个抗日根据地的行政区划及其体制和行政组织的设置并不完全一样。总的来说,中共领导下的抗日民主根据地县级以上政权层级为"中共中央—边区政府—行政公署—行政专署—县(市)"的多层体制。

中共抗日根据地的县辖政区却是复杂多样,各根据地差异很大。首先,就区公所组织而言,它是县与乡之间的行政组织。各抗日根据地的区公所组织设置情况不一样,大多数设了区,但性质却又不一样,陕甘宁、晋西北、晋冀鲁豫地区为派出机构,晋察冀、山东地区初为一级政权机构,后改为派出机构。其次,各抗日根据地的乡制则更不统一。陕甘宁边区及华中各解放区除乡外,还设有相当于乡一级的市制,形成"区—乡(市)制度",山东根据地初期建立的区—乡制有所区别,晋察冀、晋冀鲁豫、晋西北根据地没有建立乡制,而是区辖直接设村公所。下面以陕甘宁、山东、晋察冀三根据地为例,说明当时各地区县辖政区的组织、性质、机构、职权等

问题。

1. 陕甘宁边区的区—乡(市)—村体制

陕甘宁边区县下的“区公署”为县的派出机关,为增强县政机构和加强对乡的领导而设。根据《陕甘宁地区各县区公署组织暂行条例》(1942 年 1 月)规定:各区所辖面积至多不得超过纵横百里,辖乡(市)3 ~5 个。1943 年 2 月改为各区所辖乡(市)4 ~10 个,并分为甲、乙两等,凡辖 8 乡以上,地域纵横 70 里以上,处于边区边境地区,并包括较大市镇的区域为甲等,否则为乙等。区署设区长 1 人,承县长、县政府各科及司法处保安大队长之命,传达上级政府指示、命令;计划督导所辖各乡民政、财政、经济建设、文化教育及应兴应革事项;组织训练自卫军,进行全区锄奸、保安事项等。区署设助理员 3 ~5 人,承区长之命,分办该区行政及教育、保安、经济建设等事宜;区设自卫军营长 1 人,负责治安保卫等事项。区长由县长遴选,经县政府委员会通过,呈请民政厅核准任命;区助理员由县长任命,呈请民政厅备案;自卫军营长由县长和保安大队长遴选,经县政府委员会通过,呈请边区保安司令部核准任命,但受县保安大队长指挥和区长的领导。区长、区助理员和区自卫军营长组成区署政务会议,每半月开会一次,讨论本署及各乡市工作。[①]

各抗日根据地的乡制很不统一。陕甘宁边区及华中各根据地除乡外,还设有相当于乡一级的市制,故曰“乡(市)制度”。根据 1941 年 11 月边区第二届参议会通过并公布的《陕甘宁边区各乡市政府组织暂行条例》之规定,边区政府的乡行政制度实行了分等制。《条例》规定,乡按人口的多少和地域的大小划分为甲、乙、丙

---

① 陕甘宁边区县政府组织暂行条例[A]. 甘肃省社会科学院历史研究室. 陕甘宁革命根据地史料选辑(第一辑)[C]. 兰州:甘肃人民出版社,1981:137 – 138.

三等。“甲等乡纵横不逾十里，人口至多不得逾一千五百人；乙等乡纵横不逾二十里，人口至多不得逾一千人；丙等乡纵横不逾三十里，人口不得逾一千人。”[①]作为基层政权为乡（市）政府，它采取议行合一的委员制。这一制度的特点，就是乡（市）参议会为乡（市）政权最高机关，乡（市）参议会休会期间，乡（市）政府委员会为乡（市）政权最高机关。乡（市）长、乡（市）政府委员会由乡（市）参议会选举产生。乡（市）参议会一年改选一次，乡（市）长及政府委员会同时改选，可连选连任，乡（市）长当选后须呈请县政府委任，并定期向乡（市）参议会报告工作。乡（市）政府委员会每半月应开会一次。乡（市）长主要职责有：实行边区施政纲领、边区政府法令及指示；发展生产文化教育事业，进行抗战动员，建立人民自卫武装，维持革命秩序；举办公益事业，调解民间纠纷；对本乡土地、人口及其他社会情况调查登记等。乡（市）政府下设文书、自卫连连长。文书协助乡（市）长工作，自卫连连长协助乡（市）长管理民兵和维持社会治安秩序。重大事项须提交参议会讨论，日常工作由乡（市）长、秘书、自卫连连长及相关人员组成乡（市）政务会议讨论，作出决定后分别去执行。乡（市）政府为了工作需要，可临时设立诸如优待救济、文化促进、经济建设、锄奸、卫生保育、人民仲裁等各种性质的委员会。

2. 山东根据地的区—乡（村）制度

山东抗日根据地各县设置的区公署，起初是一级政权机关。根据《山东省战时县区乡村各级政府组织条例》（1940 年 11 月 7 日省临时参议会通过）规定，区设区政委员会，由区参议会选举委员 5 ~ 7人组成。区政委员会主要讨论议决上级政府令办事情，区乡

① 陕甘宁边区各乡市政府组织暂行条例[A]．甘肃省社会科学院历史研究室．陕甘宁革命根据地史料选辑（第一辑）[C]．兰州：甘肃人民出版社，1981：134.

村选举,区参议会决议的执行,区乡村行政,区乡村预决算,区政设施或变更及区公营事业,区以下各级行政人员任免及其他应由区政委员会讨论议决的重大事项。区设正副区长各1人,由区参议会在区政委员中选举。区政委员会是区公所的最高集体领导机关,区长须在区政委员会领导下进行工作,实行集体领导下的区长负责制。区长的主要职权为:召集区政委员会;执行区政委员会决议、决定;监督全区行政机关执行政务;执行区参议会的决议和上级政府的命令;处理区公署日常事务及紧急任务,并兼任区中队长等。区公所下设文书1人,负责文书;总务、助理员3人,分掌财政、粮食、经济建设和教育等事宜;保安中队长1人,中队副1人,政治指导员1人,管理区中队、乡分队及游击小组、自卫团事宜;公安特派员1人,掌理社会除奸及情报事宜。区公所因工作需要,可设立临时或经常性的委员会,诸如地方行政设计、合作事业指导、经济建设、优待救济、调解等委员会。① 到1943年《修正山东省区公所组织条例》颁布后,区公所的性质发生了根本性的变化,不再是一级政权机关,而是"代表县政府管理本区各村镇行政事宜"的派出机关。②

山东根据地的乡制与陕甘宁边区乡(市)制不同,它采取委员会制。《山东省战时县区乡村各级政府组织条例》规定,乡政府由乡参议会选举委员3~5人组成乡政委员会,并由乡参议会就乡政委员中选举乡长1人、副乡长2人,主持乡政工作。乡长对内为乡政委员会主席,对外代表乡政府。乡政委员会职权主要是:议决和

---

① 山东省战时县区乡村各级政府组织条例(1940年11月7日省临时参议会通过并公布施行). 参见:山东省档案馆,山东社会科学院历史研究所. 山东革命历史档案资料选编(第六辑)[C]. 济南:山东人民出版社,1982:33-34.

② 韩延龙、常兆儒. 中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编(第2卷)[C]. 北京:中国社会科学出版社,1981:390.

决定上级政府令办重大事项；主持乡村选举，执行乡参议会决议；乡村行政决议及预决算，乡政设施及公营事业；乡以下行政人员任免及其他应予讨论议决的事项。乡长的职责为：召集乡政委员会，执行其决议；执行并监督各委员会工作及全乡行政；执行上级政府命令及乡参议会决议；处理乡公所日常工作及紧急事务。乡政府下设不脱离生产的优待救济、春耕、粮食、教育、建设等委员会以及武装分队、政治指导员。乡长、副乡长分别负责乡民政、财政、粮食、经济建设、教育各项事宜，乡长还兼武装分队长。

1941 年 10 月，山东省战时工作推行委员会决定“划小区取消乡”，改为区直接领导村。[①] 山东根据地取消乡后，区公所直接领导村庄一般在四十个以上，单位太多，不易照顾周到。故一度在 5 ~ 8 个村庄成立中心村，作为区公所之辅助组织，但因其易形成小乡制，因此，山东省政府又决定取消中心村，改为行政村制。行政村的划分，按《山东省战时工作推行委员会关于村政组织与工作的新决定》的规定，凡人口在 400 人以上、自然村人口在 100 户以上者，或不足 100 户的小村与附近的小村合编者，在 3 里内无其他小村、户口在 40 户以上者，3 里内的数小村加起来超过 150 户而不足 200 户者，均可设行政村；另外，在 500 户以上的重要市镇或户口超过 1000 户以上的大村，可设镇公所，直属县政府领导。行政村采用会议制。村民大会和村民代表会为全村最高权力机关，村公所为村最高执行机关。村公所正副村长、村政委员由村民直接选举。村政委员会下设文书及文化教育宣传、经济建设、优待救济、调解、人

---

① 《山东省战时县区乡村各级政府组织条例》(1940 年 11 月 7 日省临时参议会通过并公布施行). 参见：山东省档案馆，山东社会科学院历史研究所．山东革命历史档案资料选编(第六辑)[C]. 济南：山东人民出版社，1982：35 -36.

民抗敌自卫等委员会,分别负责各项事务。①

3. 晋察冀边区的区—村制度

晋察冀边区县下实行的是区领导村制。区为县的派出机构,设置与职能大致与陕甘宁边区相同,行政村则是基层行政组织。晋察冀边区的村政权设村公所,村公所置村长、副村长各1人,委员3~5人,分掌民政、财政、教育、实业、粮秣事宜;设治安员1人,人民武装中队长、指导员各1人。村长、副村长由村民代表大会选出的主席、副主席兼任,报经区公所转请县政府加以委任,委员由村民代表会选举。村公所的职权为:执行县、区交办和村民大会、村民代表会决议的事项;公布村公约。村公所设村务会议,每半月开一次会,由村长、副村长、委员、治安员、人民武装中队部中队长、指导员组成,决定村政重要事项。《县区村组织条例》还规定:"村公所为行政上之便利,得依村民住区划分全村为若干闾,闾设主任代表1人,由本闾公民代表互选之","闾主任代表及公民代表在本闾内辅佐村公所执行村政。"②

(三)解放战争时期解放区县辖政区体制:县—区—乡(村)制

自1945年8月抗日战争结束到1949年9月中华人民共和国成立前夕,为中国人民解放战争时期。期间随着革命战争形势的快速发展,各解放区行政区划的变化发展不仅急速加快,而且变动调整极其剧烈,大大超出过去土地革命时期和抗日战争时期。解放战争时期的地方行政制度,是共产党在局部地区执政时期的最

---

① 山东省档案馆,山东社会科学院历史研究所.山东革命史档案资料编(第七辑)[C].济南:山东人民出版社,1983:448-450.

② 晋察冀边区县区村组织条例(1943年2月4日).参见:河北省社会科学院历史研究所,河北省档案馆.晋察冀抗日根据地史料选编(下册)[C].石家庄:河北人民出版社,1983:324.

高发展阶段，是对土地革命战争、抗日战争两个历史时期地方行政制度的新发展；同时，又是党在全国范围内执政后建立地方行政制度的起点和基础，它将直接影响到新中国成立后地方行政制度的创设和运作。这一历史时期的行政区划制度具有"承前启后、继往开来"的特殊历史作用。

随着土地改革的广泛开展，不论老解放区，还是新解放区，各地都在贫农团或农会的基础之上建立起乡(村)、区两级人民代表会议。乡(村)、区人民代表由全体选民直接选举产生，乡(村)、区人民代表会议为乡(村)、区两级正式的最高权力机关，并由乡(村)、区人民代表会议选举产生同级政府委员会，成立乡(村)、区两级人民政府，实行议行合一的制度。毛泽东对此给予了高度评价："在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区、村(乡)两级人民代表会议，是一项极其宝贵的经验，只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。这样的人民代表会议，现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。"①

解放战争中，随着解放区的不断扩大，许多原来分散的、被隔离的小块解放区逐步连成一片，形成几个大的解放区。为了统一党和政府在政治、革命、经济、文化、社会等方面的方针政策，解决新老解放区地区差异过大的问题，中央决定将原先分立的各解放区政权适当合并，建立大行政区人民民主政权。在新中国成立之前，先后建立了陕甘宁边区政府、东北人民政府、华北人民政府和中原临时人民政府及华中行政办事处等大行政区人民政权，逐步

① 毛泽东选集(合订本)[C]. 北京：人民出版社，1968：1023.

形成大行政区制度。各大行政区的行政制度一般都实行四级制，即“大行政区—省（行署）—[专署]—县”四级（三实一虚）制。县下一般都设有区政府或区公所（为县政府派出机关），区下则或为乡，或为村，各地区不尽相同。

1. 东北大区：县—区—村制

1946年8月，成立东北各省市（特别市）行政联合办事处（后改为东北行政委员会），作为东北各省市（特别市）的最高行政机关，统一东北解放区的行政领导。不久后行政委员会发出了指示，特别要求各级政府在较短时间内彻底改造乡、区政权和省、县（市）各级政权，以便贯彻东北民主政府制定的《共同施政纲领》。1947年，东北解放区建立了10个省政府、2个行署、46个专署、243个县（旗）政府、1507个区政府。[①] 次年7月，东北行政委员会第2次行政会议通过了《东北解放区县区村各级政府组织条例及人员编制（草案）》。该《条例》规定，县、区、村三级政权的权力机构分别为县、区、村三级人民代表会议。县设县政府，由县人民代表会议选举9～13人组成县行政委员会。其职权主要是：执行上级政府的政令、决议、指示及交办的事项；执行县人民代表会议的决议；颁布县地方性法规之各项细则；监督所属机关执行职务，依权任免、调动和奖惩所属行政人员；处理全县其他应兴应革的各项事宜。

区设区政府，由区人民代表会议选举行政委员7～11人组成区政府委员会。区政府委员会须对上级政府和区人民代表会议负责。区行政委员会任期1年，连选连任。区政府委员会下设秘书及民政、教育、财粮、生产、工商、人民武装、公安等助理，以处理本

① 中共中央组织部，中共中央党史研究室，中央档案馆．中国共产党组织史资料（第四卷．上）[C]．北京：中共党史出版社，2000：243－244.

区范围内各项具体行政事务。

区下设村。村政府为村行政委员会,由村人民代表会议选举村行政委员7~11人组成。村行政委员任期1年,连选连任。村行政委员会的职权主要是:执行上级政府交办的所有事项和村人民代表会议的决议案;公布村公约、具体制度等。村行政委员会下设文书1人,设民政、文教、财粮、生产、人民武装、调解、公安等委员,管理本村内的各项具体事务。村政府为了便于行政领导,可划分若干屯民组织。每组20~50户,设组长1人,由组内人民代表互选之。两个组以上的自然屯,由屯内人民代表互选代表主任1人。[①]

2. 华北大区:县—(区)—村(乡)制

1948年5月,中央决定在华北人民代表会议召开前暂成立华北联合行政委员会,其成员由原晋察冀边区行政委员会和晋冀鲁豫边区政府委员共同组成。6月,两边区政府发出联合办公的通知,筹建华北大行政区政府。8月正式成立,华北大区原辖太行、太岳、冀南、冀鲁豫、冀中、北岳等行政公署。后改为河北、山西、察哈尔、绥远、平原5省,并直辖北平、天津两市。[②] 实行省—专署—县体制,其中专署作为省的派出机构。县下原则上实行县直接领导村(乡),但为督促、检查并具体帮助村(乡)工作,将县划为若干区,区设区公所为县政府派出的协助机关。区设主任1人,工作人员若干人,不设人民代表会议。

县、村(乡)政权为华北人民政府的基层政权,由当地全体选民经选举组成。县、村(乡)全体选民选举的县、村(乡)人民代表会议,为县、村(乡)国家政权机关,对上级政府及县、村(乡)人民负责。县人民代表会议互选议长1人、副议长1人及常务委员5~7

---

① 林代昭. 中国近代政治制度史[M]. 重庆:重庆出版社,1988:705-706.

② 中共中央组织部,中共中央党史研究室,中央档案馆. 中国共产党组织史资料(第四卷. 上)[C]. 北京:中共党史出版社,2000:704-705.

人组织常务委员会主持全会工作。村(乡)人民代表会议互选议长1人、副议长1~2人主持全会工作。县、村(乡)人民代表会议的职权为:议决执行上级政府交办的重要事项;议决辖区内各项建设计划及其他应兴应革的重要事项;议决财政计划及预决算;议决县单行法规和村人民公约;选举、监察、弹劾并罢免政府主席、副主席、委员及其他行政人员等。

县、村(乡)人民代表会议选举县、村(乡)政府委员会,对上级政府及县、村(乡)人民代表会议负责。县政府委员会由主席、副主席及委员7~11人组成,其职权为:议决具体执行代表会议决议之事项;议决执行上级政府交办的通常事项;制订提交县人民代表会议的各项建设计划、财政计划及预决算;检查县政府与所属政府的工作,依法决定其所属人员的任免及奖惩事宜;撰写对县人民代表会议的工作报告等。县政府委员会每月开1次会,必要时得召开临时会议。主席领导、计划、督促并检查各种工作的执行,处理日常事务。

村政府委员会由主席、副主席及委员5~9人组成,其职权为:讨论执行村人民代表会议议决事项;讨论执行上级政府交办的通常事项;检讨工作及对村(乡)人民代表会议作工作报告等。村(乡)政府主席领导、计划、督促与检查全村(乡)工作执行,处理日常事务,各委员在执行职务时受主席领导。县、村(乡)政府委员会任期与其代表会议代表相同,分别为2年和1年。[①] 县治所设城关区,城关区设人民代表会议,并选举政府委员会。镇设镇人民代表会议,并选举政府委员会。城关区及镇下之坊或街得设行政辅助组织,不设人民代表会议。城关区及镇人民代表会议及其政府委

① 华北区村县人民政权组织条例(草案)(1948年12月). 参见:中央档案馆. 共和国雏形——华北人民政府[C]. 北京:西苑出版社,2000:194-199.

员会的组成、任期和职权均适用村(乡)之规定,但应特别注重工商业的保护与发展,并注重市政建设。

3. 民族区域自治制度的创立与实践

解放战争时期,我党在民族问题上的一大创举是"民族区域自治制度"的理论创新与实践。中国自古就是一个多民族的国家,采取什么形式解决民族问题,是历来都没有从根本上解决好的课题。我们党从成立之日起就对这一课题进行了不懈的探索。早在1922年7月,中共二大提出"用自由联邦制,统一中国本部、蒙古、西藏、回疆,建立中华联邦共和国"①,这显然是照搬苏俄关于解决民族问题经验的一种主张。抗日战争爆发后,毛泽东在中共六届六中全会上第一次明确提出各民族团结抗敌,联合建立单一制的统一国家的思想。1941年,《陕甘宁边区施政纲领》第17条明文规定:"依据民族平等原则,'实行蒙、回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利,建立蒙、回民族的自治区。"②这实际上是以立宪的形式确定了实行民族区域自治的原则,并且在陕甘宁边区少数民族聚居的地区真正付诸实施。③ 解放战争时期各解放区的"施政纲领"和地方政府"组织条例"都写上了民族自治相关条文和贯彻到实际政权建设之中,如华北解放区在《华北区村县人民政权组织条例(草案)》第4条就规定:"少数民族聚居之村、县得组织民族自治政权,其区域不足一级政权之规定者,得单独选举代表,参加该级人

① 中国共产党第二次全国大会宣言. 中共中央文件选集(第1册)[C]. 北京:中共中央党校出版社,1989:115-116.

② 甘肃省社科院历史研究室. 陕甘宁革命根据地史料选编(第一辑)[C]. 兰州:甘肃人民出版社,1981:87.

③ 李金龙. 中国共产党领导的地方政权行政制度研究[D]. 湖南师范大学博士论文,2003:142.

民代表会议，并于该级政府下设少数民族委员会。”[①]这样，解放区各地建立了许多大大小小的“民族自治区”，行政等级涵括了从乡（村）、区、县、专区甚至专区以上，形成我党独具特色的民族型政区结构体系。

1947 年 5 月 1 日，内蒙古自治区在乌兰浩特正式宣告成立。这是在中国共产党领导下建立的我国第一个实行民族区域自治制度的省一级自治区域和民主政权。这是我党在多民族国家里采取在单一制前提下实行民族区域自治来解决民族问题的一个伟大创举。它不仅为民族团结和国家统一作出了重要贡献，而且也为地方行政制度的建设与发展创造了宝贵的经验。

内蒙古自治区刚成立时，辖区为呼纳（呼伦贝尔）、兴安、哲里木、昭乌达、锡林郭勒、察哈尔等 6 盟，计 30 旗 1 县 3 市，人口 230 余万人。自治区以下地方行政区划为三级制：盟（相当于专署），旗、县、市，努图克（相当于乡，农业区称努图克，游牧区称苏木）、嘎查（相当于街或村，农业区称嘎查，游牧区称巴格）。各级地方行政区域的权力机关，为各级人民代表大会。地方各级政府均为民选，即由同级人民代表大会选举产生，盟、旗、县、市选出的政府人员由自治区政府加以委任。努图克、苏木、街、村长，由各所属旗、县、市政府加以委任，并对各级代表大会负责，其政府组织制度为具有民主集中性质的委员会制。[②]

（四）革命战争时期县辖政区小结

新中国成立前，从 1931 年 11 月成立中华苏维埃共和国临时中

---

① 中央档案馆．共和国雏形——华北人民政府［M］．北京：西苑出版社，2000. 194.

② 《内蒙古自治政府暂行组织大纲》（1947 年 4 月内蒙古人民代表会议通过）。参见：韩延龙，常兆儒．中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编（第 2 卷）［C］．北京：中国社会科学出版社，1981：470 －473.

央政府正式算起，党在其所直接领导的“苏区”、“抗日民主政区”、“解放区”探索新民主主义地方行政过程中，行政区划制度也走过了 18 年的探索历程，具有如下特点：

1. 革命时期的政区体制具有摸索创造、继往开来的历史特点

土地革命、抗日战争、解放战争三个历史时期的行政区划制度具有“摸索创造、继往开来”的历史性意义。根据地局部的行政区划体制是从无到有，从小到大，从简单到丰富的探索与创造的过程，同时，在各地实践过程中，吸取经验教训不断完善，并最终随着革命的胜利而直接过渡到新中国，成为后来全国范围内执政后行政区划制度的起点和基础，它直接影响到新中国成立后行政区划制度的创设和运作。

2. 革命各时期、各地区具体组织形式多样，且变化和调整较频繁

由上述行政区划沿革概况性的描述可见，各革命战争时期不同的根据地的政区体制（包括县辖政区）的差异很大，政区制度本身以及各政区辖区也随着战争得失而发生较剧烈的变化。特别是解放战争时期，由于解放战争历时较短，新解放区扩张迅速，随着革命战争形势的快速发展，各解放区行政区划合并、调整很快，变动最为频繁。但总体来说，都很好地体现了各革命阶段、各根据地的实际情况，为当时党领导政权建设和斗争需要作出了自己的贡献。

3. 革命时期县辖政区层级普遍较多

土地革命时期开始，各根据地的政区层级都比较多，特别是到了抗日战争时期，形成了“边区政府—行署—专署—县—区（区公所）—乡（行政村）”的多层级行政区划体制，其中县辖政区基本都维持了县—区（区公所）—乡（行政村）三级。在残酷复杂的对敌武装斗争年代里，上下级隶属关系明确、管理幅度小，上下工作贯通，便于发动群众开展工作，适应了革命的需要。

4. 重视民族问题，创造性地建立了民族型县辖政区

我党历来重视民族问题，尊重各少数民族的权利，各革命时期都注意开展并总结自己的民族政策，结合我国的历史和民族的分布基本特点，并充分汲取国内外处理民族事务的经验教训，创造了具有中国特色的“民族区域自治”的制度，并在各根据地实行。在这个过程中，我党根据小范围内民族分布的实际建立了不少具有民族自治型县辖政区，如1946年陕甘宁边区的正宁县境内建立的回族自治乡、城川地区建立的蒙民自治区等，这些也为新中国创设和完善具有民族型特点的县辖政区提供了有益的经验。

5. 重视城镇型县辖政区的实践

我党一贯重视城市地区的政权建设，早在土地革命时期苏区，除中央直辖市、省辖市外，还有不少县辖市、区辖市，它们都设置了苏维埃政权，为一级政府；到抗日战争时期的根据地也设置了较多的由县管辖的相当于区和乡的市。当然，严格地说，这些市绝大多数为县属的小城镇，所以当时的市实际上相当于现在的建制镇，与现在的市制有很大差异。但不可否认，这些“市”为新中国市制的发展奠定了基础。

第四章　新中国县辖政区体制的发展、存在问题及改革的必要性

新中国县辖政区划制度的创设和运作，强烈地受到解放战争时期的各解放区县辖政区制度的影响，并随着新中国成立以后各历史阶段而发展与演变。回顾与总结其发展与演变的特点与规律，对于认识当前我国县辖政区体制存在的问题并明确其改革的必要性有较强的指导作用。

一、新中国县级以上行政区划体制的发展与演变

新中国成立以来，我国县级以上政区体制的发展与演变对县辖政区的发展与演变有着极其重要的影响。因而，研究新中国的县辖政区，需要对新中国成立以来各时期县级以上行政区划体制发展有所梳理。

(一)新中国成立后我国县级以上行政区划体制的演变

新中国成立以后，党和政府根据各个历史时期的政治军事客观形势和经济社会发展的不同需要，不断总结经验和教训，对我国行政区划制度不断进行调整与改革，使之逐步趋于科学和完善，且这个完善的过程还在继续中。在理论界，大家较为一致地认为，我国行政区划在半个多世纪的演变与发展过程中，大体上经历了四

个特征比较明显的历史阶段。[①]

1. 确立新型行政层级体系阶段(1949—1954 年 6 月)

1949 年,新中国在解放战争后期形成的各大战略区基础上,设立了华北、东北、西北、中南、西南、华东等 6 个大行政区,为最高地方行政区。1952 年 11 月,为了加强中央人民政府对即将到来的社会主义改造工作和恢复生产的集中统一领导,尽量减少行政层级,中央人民政府委员会召开第 19 次会议,决定将各大行政区人民政府或军政委员会一律改为行政委员会,作为代表中央政府在该地区进行领导与监督地方政府的机关。大行政区从此由中央与省之间的正式层级变成一个准层级。[②] 在大行政区之下设立省级政区(省、直辖市、行署区等)。截至 1952 年 8 月,全国设置的省级政区达到 52 个,其中 6 大行政区管辖 29 个省、8 个行署区、13 个中央或大行政区直辖市。另有 1 个民族自治区(内蒙古自治区)、1 个地方(西藏地方)。县级政区设有县、自治县、专辖市(县级市)、旗、自治旗、特区、矿区、林区、工农区等,在直辖市和部分省辖市设有"市辖区",到 1952 年底全国共设立了 2760 个县级政区,其中县 2256 个。[③]

新中国成立初期我国的统县政区五花八门,极其繁杂,主要是由于解放战争时期各解放区的区划复杂多样而导致的。当时我国省级政区下设行政区、行政分区、自治区、省辖市以及少数地区级的行署区、特区、矿区、工矿区、临时行政委员会等政区,如新中国

① 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京:科学出版社,1999:125 - 137.

② 徐达深. 中华人民共和国实录. 第 1 卷(上)[M]. 长春:吉林人民出版社,1994:760.

③ 中华人民共和国统计部. 新中国五十五年统计资料汇编(1949 - 2004)[Z]. 北京:中国统计出版社,2005:4.

成立初期设有4行政区、12行政分区、55省辖市、3行署、1矿区、1特区和1临时行政委员会。同时，这一时期还出现了工矿区辖县（如山东淄博矿区辖博山、淄川2县和淄博、张周2市）以及市领导县（市）（如江苏省无锡市辖无锡县、徐州市辖铜山县，甘肃省兰州市辖皋兰县等）的现象。另外，大多数省还在省和县之间还设置了一个准政区，即专区，作为省的派出机关，加强对县的领导。1949年全国设立了156个专区，到1951年增至199个专区。①

这样，新中国成立初期我国县级以上行政区划层级可以概括为大行政区/[大行政区（1952年后）]—省（直辖市、行署区等）—专区、行政区、行政分区、自治区、省辖市等—县、自治县、专辖市、旗等四级（虚实兼有）的复杂层级体系，其中以大行政区/[大行政区（1952年后）]—省—专区—县四级为主体。

2. 政区层级体系逐步走向规范和基本定型阶段（1954～1966年）

1954年是我国历史上具有标志性意义的一年，同时也是我国行政区划体制趋于规范化、制度化的最重要的一年。1954年4月，中共中央政治局扩大会议决定撤销六大行政区一级行政机构。6月，中央人民政府第32次会议通过了《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》等一系列决议，在撤销六大区行政机构时还对省级政区进行大幅度撤并。经过这次调整和变动，省级行政区由原来的46个减为29个，其中24个省、3个直辖市（京津沪）、1个自治区（内蒙古）和1个地方（西藏）。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议制定并颁布了新中国第一部《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和

---

① 中国行政区划研究会．中国行政区划研究[M]．北京：中国社会出版社，1991：17.

各级人民委员会组织法》(简称《地方组织法》)。它们对地方行政制度的核心问题即中央政府与地方政府之间、地方政府与地方政府之间的基本关系以及行政区划、行政组织设置及运行等重要问题都作出了比较明确的规定。1954 年宪法对行政区划的层级规定为:①全国分为省、自治区、直辖市;②省、自治区分为自治州、县、自治县、市;③县、自治县分为乡、民族乡、镇;④直辖市和较大的市分为区;⑤自治州分为县、自治县、市,自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。同时,1954 年颁行的《地方组织法》规定:省、自治区人民政府在必要的时候,经国务院批准,可以设立若干专员公署(行政公署),作为它的派出机关,代表省、自治区人民政府领导和监督各县、市政府的工作。为此,作为省、县之间的准行政层级的专区(地区)便保存下来。到 1965 年底全国共设有专区 168 个。[①]

此阶段,党和政府还对我国行政区划问题进行了必要的、初步的探索。首先,根据民族区域自治的原则,批准成立了 4 个自治区,即新疆维吾尔自治区(1955 年)、宁夏回族自治区(1957 年)、广西僮族自治区[②](1958 年)和西藏自治区(1965 年)。其次,在"市领导县"体制的尝试性推广。1958 年,随着"人民公社化"、"大跃进"的全面开展,市领导县体制不再局限于个别先进地区,而是迅速扩大到几乎是涵盖全国的范围。国务院相继批准北京、上海、天津 3 个直辖市和辽宁省全部实行市领导县体制。进而全国发展到 28 个市领导 118 个县的规模,这些领县的市大多是直辖市、省和自治区政府驻地的市以及少数较大的市。鉴于市领导县的数量日益增多,1959 年 9 月,第二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议专门就此通过了《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的

① 中国行政区划研究会.中国行政区划研究[M].北京:中国社会出版社,1991:174.

② 注:1965 年"僮族"改称"壮族"。

决定》,对市领导县体制给予法律上的确认,从而极大地推动了市领导县体制的扩张。1960 年,河北省继辽宁省全面实行市领导县体制之后也撤销了全部专区,以原专区为基础全面实行市领导县体制。全国除广西、宁夏两自治区没有实行市领导县体制之外,其余各省、自治区都数量不一、程度不同地实行了这一体制。截至 1960 年底,全国 88 个地级市中有 50 个领导县,如果加上上海、北京两个直辖市,共计有 52 个市领导 237 个县(自治县),实行市领导县体制的地级市和直辖市占地级以上城市的 58%。由于三年自然灾害的严重影响,国家遭受到了罕见的经济困难,党中央和国务院决定压缩一些市镇建制,暂时停止推广市领导县体制,有的恢复地区体制,有的减少了辖县数目。到 1965 年底,全国辖县的地级市减少至 24 个,辖县总数减少到 61 个。[①]

此阶段我国县级以上行政区划层级构成主要是以下三种样式:①省、自治区—省辖市(地级市)、自治州—县、自治县、旗、县级市、市辖区实三级制;②省、自治区—[地区(盟)]—县、自治县、旗、县级市虚三级制;③直辖市—县、市辖区实二级制。其中以第二种样式占主导性地位。

3. 行政区划层级体系遭到严重扭曲的阶段(1966—1976 年)

1966 年“文化大革命”发生后,党经过多年艰辛努力建立起来的地方行政制度,在这场“革命”中被破坏殆尽。由 1954 年《宪法》所确认的行政区域划分不同程度地遭到了毁坏,省、自治区、直辖市、市、县等各级政府基本无法正常运转。1967 年 1 月开始,全国绝大多数省、自治区、市、县乃至区、街、人民公社都相继改为各级革命委员会。1967 年 5 月,中共中央、国务院、中央军委和中央文革领导小组联合发出通知,要求全国各地各级政府迅速建立党政

① 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:147.

合一、权力机关与行政机关合一的革命委员会。到1968年9月,全国各地均成立了革命委员会。革命委员会实行党政合一的一元化领导体制,后来还改造成为人民代表大会的常设机构和执行机构。在这种情势之下,即使那些作为非正式层级的专区、街道办事处也不能幸免。1970年,将专区一律改称地区,专员公署改为地区革命委员会。这种改变不只是形式或名称上的改变,而是实质内容上的改变,专区从此由准行政层级变成一级正式行政层级。根据1975年《宪法》第22条明文规定:"地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关,同时又是地方各级人民政府。"显然,地区改设革命委员会之后,就不可能再是省级政权派出机构的行政分治区了,而成为省、县两级政区之间的一种正式行政层级。

在这一特殊的历史阶段,我国形成了省、自治区—地区、自治州、地级市—县、自治县、旗实三级制和直辖市—市辖区、县实二级制两种组合形式,并以前者为主的县级以上行政区划层级体系。

4. 行政区划层级体系逐步恢复、有序改革阶段(1977年以来)

党的十一届三中全会召开以后,我国进入全面改革开放的新的历史时期,各项社会主义事业又踏上恢复、改革与发展的正常轨道,行政区划工作也不例外。1978年《宪法》规定,地区革命委员会改为地区行政公署,恢复为省级政区的派出机构。1982年《宪法》对我国行政区域划分工作再次规定如下:"①全国分为省、自治区、直辖市;②省、自治区分为自治州、县、自治县;③县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。"此外,规定"国家在必要时得设立特别行政区"。新通过的《地方组织法》规定:"省、自治区的人民政府在必要的时候,经国务院批准,可以设立若干派出机关。"与此同时,党和政府为了使行政区划工作适应经济社会快速发展和行政管理不断变革的现实需要,对我国行政区划层级及时进行了一定的调整和改革。主要体

现在以下两个方面：

第一，积极推行市领导县体制。1978年《宪法》第一次以国家根本大法的形式对市领导县体制进行了明确规定，1982年《宪法》对此再次确认。为了充分发挥中心城市的积极作用，促进城乡经济社会协调地发展，党和政府有关部门专门对市领导县体制相关问题进行了调研活动。1982年，中共中央公布了《关于省、市、自治区党政机关机构改革的若干问题的通知》，提出“在经济发达地区将省辖中等城市周围的地委、行署与市委、市政府合并，由市管县”，并以江苏省作为试点。1983年1月，国务院批准江苏省撤销所有地区，其所属各县划归11个地级市领导。2月，中共中央、国务院发出《关于地市州党政机关机构改革的若干问题的通知》，要求积极试行地市合并，实行市领导县体制。3月，中共中央《关于地市州机构改革中应注意的几个问题的通知》强调，各地要从自己的实际情况出发积极稳妥地试行市领导县体制。1986年4月，国务院批转同意《民政部关于调整设市标准和市领导县条件的报告》，进一步明确了实行市领导县体制时的设市条件，并指出“一个市领导多少县，要从实际出发，主要应根据城乡之间的经济联系状况，以及城市经济实力大小决定”，要求各地认真总结经验，合理规划布局。① 据此，地市合并、撤地设市以及少数县级市或县直接升格为地级市的工作在全国范围内有条不紊地进行。1999年2月，《中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见》(中发[1999]2号)指出：“要调整地区建制，减少行政层次，避免重复设置。与地级市并存一地的地区，实行地市合并；与县级市并存一地的地区、所在市(县)达到设立地级市标准的，撤销地区建制，设立地级市，实行

① 刘君德，汪宇明．制度与创新—中国城市制度的发展与改革新论[M]．南京：东南大学出版社，2000：263－265.

市领导县体制;其余地区建制也要逐步撤销,原地区所辖县改由附近地级市领导或由省直辖,县级市由省委托地级市代管。”之后,民政部于1999年11月发出《关于调整地区建制有关问题的通知》(民发[1999]105号)适当调整地改市的标准,降低了要求,此举激起了又一轮撤地设市热潮。到目前,全国除了台湾、海南2省和京津沪渝4直辖市以及香港、澳门2个特别行政区以外,其余所有省、自治区都全部或部分地实行了市领导县体制。其中,江苏、辽宁、河北、山西、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、广东、广西、陕西、宁夏等14个省区全面实行了市领导县体制,吉林、湖北、湖南、四川、云南、甘肃等6省境内除自治州外也全部实现市领导县体制。截至2010年底,全国共有283个地级市(含15个副省级城市),共领导县(市、自治县、旗等)1569个,加上京津沪渝4个直辖市领导着27个县(自治县),这样,被市所“领导”的县共有1596个,占全国2003个县级行政区(未含地级市、直辖市的市辖区)的79.68%,成为当前我国统县政区的绝对主体,而地区(盟)仅剩下20个(17地区3盟),分布在黑龙江(1地区)、贵州(2地区)、西藏(6地区)、青海(1地区)、新疆(7地区)和内蒙古(3盟)。[①]

第二,本阶段还新成立了4个省级行政区,海南省(1988年)、重庆直辖市(1997年)、香港特别行政区(1997年)和澳门特别行政区(1999年),特别是香港和澳门两个特别行政区的成立,是“一国两制”思想的伟大实践,丰富了我国行政区划体制的理论与内容,也是对马克思主义国家结构学说的伟大发展。

总之,随着地区体制改革的深化和市领导县体制的普遍推行,我国县级以上行政区划层级(特别行政区除外)逐渐地向实三级制

① 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2011)[Z]. 北京:中国社会出版社,2011:1-8.

方向转变。目前主要存在3种组合式样:①省、自治区—地级市、自治州—县、自治县、旗、自治旗、县级市、市辖区实三级制;②省、自治区—[地区(盟)]—县、自治县、旗、自治旗、县级市虚三级制;③直辖市—区、县(自治县)实二级制,而实三级制基本上已成为当前时期的主导性样式。

(二)新中国县级以上政区演变的特点与规律

新中国成立以来,我国县级以上政区体系的演变特点和规律大致有如下几点:

1. 虚实结合,逐步实化

省、自治区、直辖市,自治州、省辖市(地级市),县、自治县、县级市等是法律法规所规定的实级政区,而地区则是虚级的准政区,是省(自治区)的派出机构的辖区。纵观新中国成立60多年来的政区演变,除"文革"期间外,虚级的地区(专区)一直在我国行政区划体制中存在,并在相当长的时间内成为我国统县政区(地级政区)的主体。而按照法律法规,地区是省级政府的派出机关,是虚级政区,但在实际过程中,无论是机构设置、工作程序,还是职权权限,地区更多地发挥着一级行政区实体组织的作用,基本上具备实级政区一致,甚至"文革"期间变成了一级实体政区层级,并被1975年宪法所承认。1983年以来的大规模推行"市领导县"体制实际上则是在另一个方面把地区实化,只不过是打着"地级市"的幌子而已。

2. 层级趋于简化,类型趋于多元化

与新中国成立初期相比,我国现在的县级以上政区比较成熟,主要有两个方面:①层级减少,最突出的表现是省级以上的大行政区被取消了;②规范了县级以上政区的通名体系,使得新中国成立初期繁杂的政区通名体系得到规范和理顺,省级取消了行署区、地方;县级中取消了矿区、工农区、县级镇等;地级更是取消了行署

区、行政分区、矿区等，得到简化。

同时，我们还要看到，我国行政区划各层级的内容均得到了丰富。首先，随着党的正确的民族政策和《民族区域自治法》的执行，自治区、自治州、自治县分别进入我国省、地、县三级政区通名体系。其次，直辖市、地级市、县级市也大大丰富了我国政区体系。此外，随着"一国两制"伟大构想的顺利实行，特别行政区也第一次出现在新中国省级政区的行列。这使得我国政区体系涵括了地域型政区、城市型政区、民族型政区和特殊型政区，走向多元化。

3. 县级政区保持基本稳定

新中国成立以来，我国行政区划体制演变中，有一个基本特点和规律是县级政区特别是县制能保持相对稳定。相对于大行政区的瞬时置废、省级政区的分分合合、专区（地区）的虚实废变又逐渐被"市领导县"体制取代等，新中国的县在数量上也基本保持在2000个左右，并在辖域、名称、职能等诸方面均较稳定。这恰是2000多年来我国县制在国家政区制度中一直较稳定的传承。这充分说明，县制作为我国基层行政区划的实体单位，其设置符合行政管理运行规律，其规模适当，管理有序，设置合理，①历经几千年后，在经济、社会、文化等方面已发展成为相对独立的地域实体，作为一种地域型政区，县有不可替代性。近年来县改市和县改区较多，是个值得关注的问题。

4. 设市模式由新中国成立初期的"城乡分治"走向目前的"城乡合治"

新中国成立之初，我国设市是按照国际通行的"城乡分治"原则，实行切块设市模式。改革开放以来，我国经济加快发展，城市化水平迅速提高，作为城市型政区的"建制市"也迅速增加起来，基

① 刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999：182.

本适应了我国城市化的快速推进。但自20世纪80年代中期以来，我国的设市模式却发生本质变化，由新中国成立初期的“城乡分治”走向目前的“城乡合治”，大量的地区改市（地级市）和县改市，由此也产生了一系列弊端，被人诟病。我国设市模式的弊端需要通过改革来解决。

二、新中国成立以来我国县辖政区体制的演变

与县级以上政区一样，新中国成立以来我国县辖政区也经历了一个曲折的演变过程。但是，由于在我国行政区划体制中所处层级的不同，以及县辖政区本身的特点，新中国县辖政区演变的过程与阶段与上述县级以上政区略有差异，大致分为如下几个阶段：

（一）新中国成立初期（1949—1954 年）：县—区[区]—小乡（行政村）制

如前所述，新中国的政区体制是在继承解放战争时期各解放区政区体制的基层上，对原南京国民政府统治下的行政区划体制彻底改造而成的。但由于原各解放区的政区层级也不尽相同，故以各解放区政区体制为蓝本的全国政区体系也不尽相同，县辖政区自然也是差异很大。新中国成立初期，中国农村基层行政区存在两种情况：一是在南方和西北各省的县以下设乡，但在行政规模上悬殊较大，华东、中南、西南基本上残留着以前的大乡制，一般都是1万人左右，大者达到3万人，而西北各省地广人稀，每乡平均只有2000~3000人；二是在华北、东北各省的县以下设行政村，一般范围较小，人口也较少。1950年12月，政务院颁布了《乡行政村人民政府组织通则》，要求全国已获得解放的地方，应迅速建立乡（行政村）人民政府。同时，针对全国的乡（行政村）规模大小相当悬殊的现实，政务院又于1951年4月发布了《关于人民民主政权建设工作的指示》，要求全国已完成土改的地方，应酌量调整区乡（行政

村)的行政区域,缩小区乡(行政村)的范围,以方便人民群众管理政府,并提高行政效率。

在这种小乡制下,每个乡(行政村)由若干和自然村屯组成,面积和人口规模均较小,使得平均每个县级政区要管辖近百个乡(行政村),[①]管辖幅度过大,鞭长莫及,不便管理,于是县下分为若干个区,实行区—小乡(行政村)体制。但区则又有两类:一部分区为一级政府,设区人民政府,领导若干乡、镇、行政村(见图4-1 a),一般设在面积大、人口多的大县;另一部分区设区公所,作为县级政权的派出机关,代表县政府领导和监督辖区内乡(行政村)、镇(见图4-1 b),以承担县、乡(行政村)之间诸多行政事务,区公所一般设在面积较小或者人口少的边远小县。到1952年底,全国共设有县辖区18144个,下辖218642乡(行政村)镇。

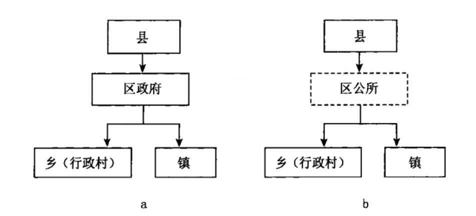


图4-1 解放初期(1949—1954年)我国县辖政区体系示意图

1954年是我国历史上具有标志性意义的一年,同时也是我国行政区划体制趋于规范化、制度化的最重要的一年。在这一年,第一届全国人民代表大会第一次会议制定并颁布了新中国第一部《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大

① 浦善新,陈德彧,周艺. 中国行政区划概论[M]. 北京:知识出版社,1995:470.

会和各级人民委员会组织法》(简称《地方组织法》)。它们对地方行政制度的核心问题,即中央政府与地方政府之间、地方政府与地方政府之间的基本关系,以及行政区划、行政组织设置及运行等重要问题都作出了比较明确的规定,形成了我国省(自治区、直辖市)—县(自治县、市)—乡、民族乡、镇三级基本政区层级的行政区划体制。

(二)理顺规范时期(1954—1957 年):县—([区])—乡镇制

1954 年宪法规定我国农村基层政权为乡、民族乡和镇,第一次以宪法的形式确定了乡、镇为我国基层行政区划。由于宪法规定"乡"是农村型基层行政区划单位,各地开始改行政村为乡的工作,一般是由几个行政村合并为乡,到 1955 年底,华北、东北行政村改乡工作基本完成。到 1955 年底,全国共 199345 个(194858 个乡、民族乡,4487 个镇)。

1955 年 2 月,国务院在关于进一步做好国家机关精简工作的指示中,强调指出:"小区小乡制已经不能适应农业合作化运动迅速发展的新形势,区乡行政区域应当适当调整。"全国各地从 1955 年秋天到 1956 年春季相继进行了乡的全面调整。经过调整,到 1957 年底,全国(除西藏和台湾外)乡镇数由 199345 个减少到 99515 个(95843 个乡、3672 个镇),[①]减少了近十万个。随着乡规模的扩大,为县直接领导乡镇创造了条件,因而县辖区数目大幅度减少,山西、湖南、辽宁、山东、江苏、广东等省甚至取消了所有县辖区(见图 4-2 b)。到 1957 年底,全国共有县辖区仅 8505 个,[②]比 1954 年减少 6454 个,减幅达 43.14%。

① ② 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M],1999:191.

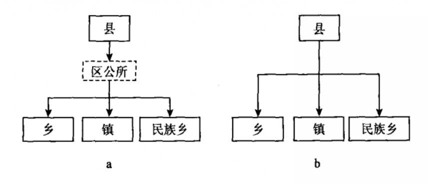


**图 4-2 新中国成立初期(1955—1957 年)
我国县辖政区体系示意图**

新中国成立以后,民族区域自治制度成为一项基本国策和重要政治制度。1949 年 9 月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》(具有临时宪法的作用和意义)就规定:"各少数民族聚居的地区,应实现民族区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。"第一次以立宪的形式对全国范围内实行民族区域自治制度作出了规定。1952 年中央政府颁布《民族区域自治实施纲要》规定,可以建立乡(村)、区、县、专区或专区以上不同行政地位的自治地方,均称之为"自治区"。1954 年《宪法》规定民族乡是我国基层政区单位之一。按照 1954 年《宪法》和 1955 年国务院发布的《关于建立民族乡若干问题的指示》,从 1954 年 5 月开始,在部分具备法定条件的规模较小的少数民族聚居区建立起了一些民族乡,其中相当一部分是原有乡(村)级和区级"自治区"改成的。

同时,《地方组织法》规定:"县人民委员会在必要的时候,经省人民委员会批准,可以设立若干区公所,作为它的派出机关。"[①]这

① 中华人民共和国法规汇编(1954 年 9 月—1955 年 6 月)[Z]. 北京:法律出版社,1957:140.

既是对新中国成立初期在县、乡之间已设置的区公所的一种法律追认,又是进一步规范和统一区公所作为县、乡之间的准行政层级的性质与作为县级政权派出机构的行政地位(见图4－2 a),到1955年底,全国共设有14959个县辖区。此外,《地方组织法》对城镇型政区设立派出机关也作出了较为明确的规定:“市辖区、不设区的市的人民委员会在必要的时候,经上一级人民委员会批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关。”从此,“街道办事处”成为市辖区或者不设区的市(即县级市)下设的准行政层级。此外,还必须说明的一点是,在我国内蒙古自治区的牧区,一直沿用“苏木”作为旗、县的派出机关,相当于内地省区的区公所,1954年宪法颁布后,苏木改为相当于农业区的乡一级的牧区基层政区。

(三)人民公社化时期(1958—1982年):县—人民公社、镇体制

大跃进、“文革”期间,整个国家都处于“激情大于理智”的年代,全国各方面均发生剧烈变动。特别是1966年“文化大革命”开始后,整个国家的政治、经济、文化、社会等领域都遭到了严重破坏,一切进入到高度混乱和无序运行阶段。中央政府表面上虽然还维持着高度集权,但它的各项行政活动实际上已背离宪法和有关法律,尤其是各级地方政府基本上陷入无政府状态。在这一背景下,我国行政区划制度建设进入不正常运行时期,县辖政区自然也是如此。

在1955年秋冬至1956年的农业合作化运动中,由于“左”倾错误的干扰,为适应农业集体化的需要,部分地区开始试办人民公社。当时最早的人民公社出现在河南省新乡县七里营乡一带,1958年夏,毛主席视察该乡试办的人民公社后发出了“人民公社好”的号召,1958年9月中共中央政治局扩大会议通过了《关于在农村建立人民公社的决议》,全国开始实行政社合一的人民公社体

制，为适应理想中的“一大二公”的需要，再次合并小乡为大乡，大乡改为人民公社。于是，人民公社便在全国各地普遍建立起来，作为“工农兵学商相结合”的基层政权，取代了原有的乡（民族乡）和相当一部分镇。

在这里需要澄清的是，由于人民公社化运动的大力推进，自1958年起全国兴起了乡镇改人民公社的热潮，导致很多人甚至部分学者均误以为在这个过程中，镇也全部被人民公社所取代，如“1958年以后，镇的建制同乡的建制一样，被人民公社所取代”[①]，而事实并非如此。虽在人民公社化运动中确实有部分镇改为或者被合并为人民公社，但镇作为一种建制仍然保留下来。1957年的9.6万多个乡镇合并为1958年的26593个公社3621个镇。[②] 此后，由于部分镇继续被改设或合并为人民公社，再加之为了应对三年自然灾害，1963年国家发布《关于调整市镇建制缩小城市郊区的指示》，将设镇标准大幅度提高，在逐个审核的过程中又撤销一部分镇，使得镇的数量大幅度减少，到1978年底，全国仅有2173个镇，比1957年底少了1409个，减幅近四成。同时，人民公社的地域范围也迅速扩大，有些人民公社的地域范围已达到或超过原来区公所的地域范围了，因而大多数省、自治区、直辖市（除四川、湖北等极少数省之外）几乎都撤销了区公所，形成县直接管辖人民公社和镇的格局（见图4－3）。

1982年底，全国共有54352个人民公社。[③] 据统计，当时每个人民公社平均辖5000户左右，如果按每户4人计算，至少有2万多人口；公社以下的大队也相应地扩大了规模，一般都辖有若干个自

① 谢庆奎．当代中国政府与政治[M]．北京：高等教育出版社，2003：168.
② 浦善新，陈德彧，周艺．中国行政区划概论[M]．北京：知识出版社，1995：464.
③ 詹成付．关于深化乡镇体制改革的研究报告[J]．开发时代，2004(2)：5－6.

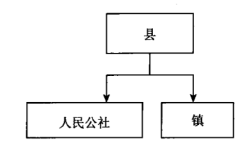


图 4-3　大跃进、"文革"前后(1958—1982 年)
我国县辖政区体系示意图

然村,多的竟有 1 万人。[①] 人民公社设社员代表大会和管理委员会(1966—1978 年期间曾改为人民公社革命委员会),下设生产大队、生产队,实行政社合一体制,将政权组织和集体经济组织融合在一起,政企合一,一套班子,两种职能,既行使基层政权的职能,又行使经济组织职能,执行 1958 年 12 月中共八届六中全会通过的《农村人民公社工作条例》(1962 年 9 月中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》)规定的职责,管理农村集体经济,发展农业、畜牧业、林业、副业、渔业等生产事业;人民公社的生产资料分别归公社、生产大队、生产队三级所有,以生产队为基本核算单位。

(四)拨乱反正时期(1983—1986 年):县—([区公所])—乡镇制

1978 年党的十一届三中全会后,全国各方面工作逐步恢复正常。我国农村普遍开始实行家庭联产承包责任制,人民公社这种"出集体工"的生产经营管理体制已经越来越不适应新的"家庭承包"的我国农村经济发展的实际,公社体制改革势在必行。1980 年

① 吴孝政等. 中国社会主义建设若干问题探讨[M]. 长沙:湖南师范大学出版社,1999:133.

4月，四川省广汉县向阳公社最早开始了对人民公社体制改革的尝试，实行政社分开，建立了乡人民政府和乡农工商联合总公司，由此揭开了全国的“社改乡”序幕。广汉县向阳乡也由此号称“中国农村体制改革第一乡”①。1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定，中国农村基层行政区为乡、民族乡、镇。1983年10月，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中指出：“当前的首要任务是把政社分开，建立乡政府。同时按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。”到1983年底，全国已有12702个人民公社宣布解体，1984年又有39838个人民公社摘掉牌子，1985年所余的249个人民公社自动解体，取而代之的是79306个乡、3144个民族乡和9140个镇（见表4－1）。至此，“人民公社”作为我国基层行政区划建制，终于退出了中国历史的舞台。值得注意的是，根据1982年《宪法》和1984年5月颁布的《民族区域自治法》，我国的民族区域自治地方分为自治区、自治州和自治县三级，这意味着民族乡已经不属于“民族自治”的范畴，虽然这并不影响民族乡仍然是我国基层政区。

同时，根据1982年新通过的《地方组织法》规定：“县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出机关。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。”故而在人民公社改为乡镇体制时，江苏、湖南等很多省区又恢复设立了区公所，作为县政府的派出机构，管辖若干乡镇，如1983年江苏武进县在人民公社体制改革后，全县共设8个

---

① 光明网（http://www.gmw.cn/01gmrb/1999－09/08/GB/gm%5E18173%5E1%5EGM1－0801.htm）。

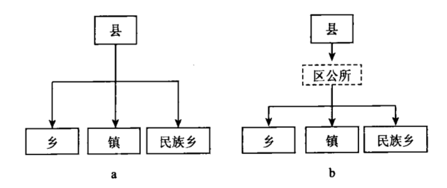


图 4－4　1983—1986 年我国县辖政区体系示意图

区 68 个乡镇。这时，全国的县辖政区分为县—乡、民族乡、镇（见图 4－4a）和县—区公所—乡、民族乡、镇两种类型（见图 4－4b），与大跃进以前基本一致。

（五）改革开放时期（1987 以来）：县—乡镇制

1987 年以来随着我国改革开放的进一步发展，我国县辖政区改革的力度加大，主要有如下两个方面：

1. 撤区并乡建镇

随着社会主义市场经济体制的逐步建立健全，各级政府都在进一步转变职能，特别是经济管理正在从微观管理转向宏观管理，区域经济的运行逐渐由以纵向为主的计划经济转向以横向为主的市场经济，这就要求行政区划的结构体系由层次多、幅度小向层次少、幅度大的方向转化；并且，随着科技的进步、交通通信的发达和管理手段的现代化，行政管理效率大大提高，为行政区划体制的结构性调整创造了条件，县对乡镇的直接管辖已经成为可能。1986 年 9 月中共中央、国务院《关于加强农村基层政权建设工作的通知》指出，除边远山区、交通不便的地区外，县以下一般不设区。根据上述要求，全国开始了“撤区并乡”和“（撤区）并乡建镇”的工作。同时，1986 年出台的“设市标准”中“县级市下不能设置区公

所"的规定,也在一定程度上促进了撤区工作的开展。在这次撤区过程中,实行的是撤区、并乡、建镇"三位一体"的策略:"撤区"是减少政区层级,提高行政效率,减轻国家和农民负担;"并乡"是减少乡镇数目、适当扩大乡镇的管理幅度,便于县直接管辖;"建镇"则是在撤区并乡过程中,选择一些基础设施较好的集镇设置城镇型的政区,体现我国城镇化高速发展的要求。

进入21世纪后,国家又进一步强调(撤区)合并乡镇的工作。2000年《中共中央、国务院关于转发〈国家发展计划委员会关于当前农村经济发展中几个主要问题和对策措施的意见〉的通知》(中发[2000]15号),进而又在2000年12月中办、国办《关于市县乡人员编制精简的意见》、2001年3月15日第九届全国人大第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中,也分别再次予以强调。2001年7月21日,经国务院同意,民政部、中央编办、国务院体改办、建设部、财政部、国土资源部、农业部等7部门,联合向各省级人民政府发出了《关于乡镇区划调整工作的指导意见》(民发[2001]196号)(简称"七部委意见"),在肯定各地撤并乡镇做法的同时,也提出了进一步完善的措施意见。这些步骤都再一次大大地推进了(撤区)合并乡镇的工作。1986年底全国共设有6165个县辖区、72071个乡、民族乡、镇等(其中58417个乡、2936个民族乡、10718个镇),[①]到2010年底,全国县辖区仅剩2个,乡、民族乡、镇也减少到33983个,其中乡13379个、民族乡(含苏木和民族苏木)1192个,镇19410个,[②]撤并力度很大,24年来仅乡镇数量就减少了38088个,减幅达52.85%,

---

① 浦善新,陈德彧,周艺. 中国行政区划概论[M]. 北京:知识出版社,1995:373,464,489.

② 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2011)[Z]. 北京:中国社会出版社,2011:1.

平均每年减少乡镇1587个。

值得欣慰的是,这次撤区(公所)工作没有成为"一刀切"的运动,而是由各省区根据本省省情自行逐步解决。这应该说是一大进步,充分体现了我国改革的"循序渐进"和"因地制宜、实事求是"的原则。这次撤区并乡工作各省区进展不一,有的省区工作开展得很快,如湖北省等在1988年前基本完成;而有的省区则分阶段完成,如湖南省到1998年基本完成各县(沅陵县除外)撤区并乡工作,直到2004年沅陵县撤区的完成。就全国而言,这次撤区并乡工作时间拉得很长,至今仍然还在进行中,到2010年底全国还有河北省(1个)和新疆维吾尔自治区(1个)共2个区公所[①]有待处理。

表4-1　　新中国县辖政区数量统计　　单位:个

年份	县辖区	乡	民族乡	人民公社	镇	街道办事处	备注
1951		218642		-			
1952	18144	275269		-			
1953	18930	225884		-			
1954	18321	218721		-	5400		
1955	14959	194858		-	4487		
1957	8505	95843	1193	-	3672		
1958				26593	3621		
1978	4022			52534	2173		
1979	3619			53229	2361	4444	
1981	3791			54368	2678	4965	
1983	5909	35514			2968	5304	
1984	8119	85290			7186	5844	
1985	7908	79306	3144	-	9140	5402	
1986	6165	58417	2936	-	10718	5718	

① 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2010)[Z]. 北京:中国社会出版社,2010:1-8.

续表

年份	县辖区	乡	民族乡	人民公社	镇	街道办事处	备注
1987	5503	55719	3020	–	11103	5680	
1988	3570	43624	1571	–	11481	5099	
1989	3502	42869	1755	–	11873	5420	
1990	3438	42417	1980	–	12084	5269	
1991	3096	41251	1403	–	12455	5186	
1992	1231	32479	1348	–	14539	5233	
1993	1143	31094	1351	–	15803	5470	
1994	1068	30141	1322	–	16702	5372	
1995	730	28172	1330	–	17532	5596	
1996	544	25673	1383	–	18171	5565	
1997	398	24421	1545	–	18925	5678	
1998	339	24915	1517	–	19216	5732	
1999	345	23524	1222	–	19756	5904	
2000	255	23199	1356	–	20312	5902	
2001	78	18847	1165	–	20358	5972	
2002	66	17196	1444	–	20600	5516	
2003	26	16636	1428	–	20226	5751	
2004	20	16130	1404	–	19892	5829	
2005	11	14677	1274	–	19522	6152	
2006	10	14119	1187	–	19369	6355	
2007	10	13928	1192	–	19249	6434	
2008	3	13872	1195	–	19234	6524	
2009	2	13653	1195	–	19322	6686	
2010	2	13379	1192	–	19410	6923	

注：民族乡包括苏木和民族苏木；—表示当时无此栏内容，空栏则表示资料空缺。

资料来源：1951—1981 年数据根据浦善新等著《中国行政区划概论》，知识出版社，1995 年第 374、463 ~ 464、489 页编制，有修正；1985—1999 年数据引自《新中国五十五年统计资料汇编（1949—2004）》，中国统计出版社，2005 年第 5 页；2000—2010 年资料根据《中华人民共和国行政区划简册》，2001—2011 各册，均在第 1 页整理。

2. 县辖政区的改革体现了我国城镇化进程的加速发展

我国已进入城镇化的中期阶段,城镇化已呈现出加快发展的趋势。我国城镇化率由改革开放前的18%左右,到2006年底已达47.5%,增长了近30个百分点,城镇人口由不足2亿人增加到5亿多人,今后城镇人口还会进一步增多,农村人口会进一步减少。城镇化的发展必然要对行政区划建制的城乡结构、数量、规模等提出新的要求。这次县辖政区改革体现城市化进程主要表现在两个方面:

首先,在撤区并乡过程中,大大地增加了建制镇的设置数量。由于大量的并乡建镇,使得建镇的数目从20世纪90年代中期以来,已经超过了乡的数目,到2010年底,镇的数目(19410)已经是乡(含民族乡等)的数目(14571)的1.33倍,甚至苏南地区等很多县下已经只有镇而没有乡了,如到1999年底,江苏武进一次性将8区56乡镇撤并调整为30个镇。

其次,一般的县下也开始设置"街道办事处"。街道办事处本来应该是我国城市中基层政区的派出机关,在基层政府的领导下,行使部分基层政府的权力,办理和协助办理其辖区的各种政府行政工作。我国《地方组织法》明确规定,能够设置街道办事处的所谓"城市基层政府"是指不设区的市(即县级市)和市辖区政府,而一般的县是不能设置街道办事处的。

但近年来随着我国城市化进程的加快,县城和部分经济较发达的大镇的规模日益扩大,部分县开始尝试把县城和部分建制镇改设为街道办事处,在城市(镇)管理的组织架构上实现向城市模式的转变。特别是2001年7月"七部委意见"发布以后,各省在制定相应实施细则时,均有县城与部分乡镇改设为街道办事处的规定,如2001年10月浙江省人民政府办公厅转发《省体改办等部门关于乡镇行政区划调整工作意见的通知》(浙政办发[2001]73号)

中的“合理确定乡镇和街道的设置规模”中规定:“县(市、区)政府驻地镇撤镇改设街道的,其街道人口为4万~8万人,面积为20~50平方公里。”其他省区也有类似规定,如河北、山东、福建、广东等省区,并开始在城关镇(县城)改设街道办事处的体制创新的试点工作,紧接着吉林、江苏、安徽、江西、河南、湖南等省,乃至全国各省区均开始了推广。我国县辖政区体制由“县—乡、民族乡、镇”体制向“县—乡、民族乡、镇、[街道]”体制(见图4-5)的转变。

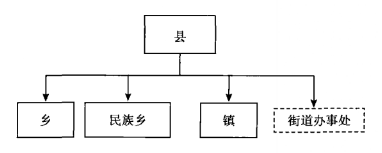


图4-5　1986年撤区(公所)以来我国县辖政区体系示意图

(六)新中国县辖政区体制演变的基本规律和特点

新中国县辖政区体制的演变规律主要有如下几点:

1. 乡镇作为我国基层政区的地位得到强化

秦实行郡县制和县下乡亭制度以来,乡就一直是我国县下的基层单位,但其政区地位却不甚稳定,曾有一段较长的时期(隋唐至清末)不是我国一级基层政区层级。直到清末(1909年)颁布的《城镇乡地方自治章程》,才以法律形式确定乡镇为县以下的基层单位,使得乡镇重新回到行政区划的行列。新中国成立后不久颁布的宪法(1954),第一次在宪法上明确乡镇为我国国家基层政区层级,1982年宪法再次明确此点,使得乡镇得到国家根本大法的肯定,地位得到强化。

2. 县辖政区经历了曲折的发展过程

与国家其他政治组织一样,我国包括县辖政区在内的行政区

划体制也经历了一个从无到有、从治到乱再到治的曲折过程。随着解放战争的推进与最终胜利，中国共产党领导人民夺取政权，建立了以整套与过去性质完全不同的政治体制，并在全国各地建立了自己的政区体系。但随着国家在"文革"等时期全国的无政府状态，我国县辖政区在形式上（乡镇改设为人民公社）与运行上，都陷入混乱。直到党的十一届三中全会后，才开始拨乱反正，恢复正常，并在改革开放的不同过程中逐步调整与创新，不断走向完善。

3. 县辖政区规模逐步扩大，层级减少

新中国的县辖政区承自解放初期开始实行的小乡制，由于当时乡的规模小而数量多，不得不在县与乡之间增设区（公所），作为县乡之间工作的转承者。而随着我国经济社会的发展、科技的进步、交通通信的发达和管理手段的现代化，使得取消区（公所）、减少县辖政区层级成为可能。1986 年开始全国逐步取消区公所、合并乡镇的工作。经过先后几轮的撤并工作，我国的区公所迅速减少，到 2011 年底只有 2 个了。与此同时，乡镇的规模越来越大，已经初步具备了较好的聚集能力。这种减少层级，扩大乡镇规模有利于提高行政效率，减轻国家和群众负担，是值得肯定的，但由此带来的负面影响也较大，如被撤并乡镇的集镇建设与管理乏力，人民群众办事距离增加、成本加大等，有待解决与完善。

4. 结合民族区域自治政策，确定了民族乡为具有民族型特点的县辖政区

早在战争时期我党就在部分地区创造性地建立一些民族乡，新中国成立后按照 1949 年 9 月《共同纲领》、1952 年《民族区域自治实施纲要》和 1955 年国务院发布的《关于建立民族乡若干问题的指示》，也建立起了为数众多的民族乡。当时的民族乡是与民族区域自治政策捆绑在一起，作为民族型政区而出现。后来情况发生了一些变化，根据我国的 1982 年《宪法》和《民族区域自治法》，

民族乡并不属于"民族自治"的范畴,也就是说,民族乡已经不具有解放战争时期和新中国成立初期的民族型政区地位了,这给民族乡的定位带来困难。

根据国家《民族乡行政工作条例》(1993 年 8 月 29 日国务院批准,国家民委发布施行)以及部分省区的民族乡(工作)条例,并结合我国的民族乡的历史和实际运行特点,笔者认为,民族乡是参照了"民族区域自治"的政策,在较小的范围内设置的具有民族型政区特点的我国基层政区。截至 2010 年底,全国共设有 1192 个民族乡(含 96 个苏木和 1 个民族苏木)。[①]

5. 县辖政区城镇化进程加速

我国的乡作为基层的行政区,一个主要的特点是其"农性",即它是直接面对广大的农村、农民,直接为发展农业及其相关产业服务的。[②] 但随着社会经济的全面发展,工业化与城市化的进程加剧,必然有一些区域条件较优越、资源丰富等的农村向城市(镇)方向发展,在广大的农村地区涌现了越来越多的小城镇,这些变化体现在行政区划的层面上即是建制镇的大量出现。截至 2010 年底,全国共设有建制镇 19410 个,[③]其数量已经大大超出"乡"的数目。并且"街道办事处"这个曾经只在城市化高度发展的情况下才会出现的基层建制也在一般县下出现。这些从一个侧面体现了社会的进步。

6. 建制镇模式发生重大变化

从清末实行建制镇以来,"镇"都是与"乡"相对应的城镇型行

---

① 中华人民共和国民政部编. 中华人民共和国行政区划简册(2011)[Z]. 北京:中国社会出版社,2011.

② 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京:科学出版社,1999:192.

③ 中华人民共和国民政部编. 中华人民共和国行政区划简册(2011)[Z]. 北京:中国社会出版社,2011.

政区建制。在县以下的政区中，乡是“面”状，而镇是“点”状，是典型的狭域型行政区，很好地体现了“城乡分治”的治理原则。新中国成立后的一段时间内也基本是这种状况。到20世纪80年代人民公社改回乡镇体制后，镇开始走向“城乡合治”，逐步向广域型方向发展，出现了一些人口较多、经济较发达的大镇，其实质已经变为一个中心聚落的市政设施较好的大乡了。特别是80年代中后期以来，全国大规模的“（撤区）并乡建镇”，使得这种趋势得到了进一步的加强。这一点与我国“市”由城乡分治的狭域型行政区类型走向城乡合治的广域型行政区类型很相似，甚至可以说是一脉相承的。

三、目前我国乡镇管理体制存在的主要问题

如前所述，对于目前我国乡镇体制存在的主要问题，国内有众多专家学者经过多年来的潜心研究，从不同的方面和角度分析了我国乡镇体制的弊端，并分析了产生这些问题的原因。综合起来，大家对乡镇体制的问题的认识有如下几点是共同的：

（一）县—乡镇关系：条块分割，乡镇功能不全，责权利不清

多年的分权让利改革虽使乡镇政府拥有了较大的管理权限，调动了乡镇政府发展地方经济的积极性。但就目前现状而言，我国县与乡镇关系尚未理顺，乡镇职权受到条块分割的严重制约，集中表现在乡镇机构的条块分割上。

目前我国县级政府各职能部门都在乡镇设有分支机构，形成所谓“七站八所”。其中，“八所”一般是政府机构，行使一定的行政和执法职能，如工商所、税务所、公安派出所、国土所等，这些设在乡镇的部门行政机构理应下放给乡镇政府直接管理，但由于有利可图而实行所谓“垂直管理”，由上级部门直接管理，乡镇政府对他们的工作只能协调而无权过问、对其人员也无权管理；而他们却在

乡镇范围内行使着原本应该属于乡镇政府的相应职权，从而削弱了乡镇政府的管理职能和权威，将乡镇政府肢解为一级不完全的政府。[①] “七站”则是乡镇的事业单位，有广播站、农电站、农机站、农技站、林业站、水利站、文化站等，名称不同且数目不一，多数需要较大投入，但却被上级职能部门当做“包袱”甩给乡镇政府管理，但在“业务”方面却又控制较严格。此外，县级政府各部门还可以以加强管理的名义在乡镇设置自己的派出机构，下达工作任务，并要求乡镇政府配合其开展工作，使乡镇政府疲于应付。

按宪法和法律，乡镇是作为地方一级政府存在的，但实际上，乡镇政府不是完备的政府，其功能不全，缺乏地方统筹和协调力量，难于对社会实行有效管理。由于职能和权限划分不明确，县级政府各职能部门和业务部门把他们的职权范围和分支机构直接延伸到乡镇，一方面县上要设机构人员管理；另一方面乡镇也要管理。但总体而言，乡镇却是责任大、权利小，责、权、利不一致，突出矛盾是乡镇政府与县政府部门派出机构的条块关系不顺，这些“七站八所”多数的人、财、物三权都在县，由“条条”控制，乡镇无法进行管理，但相关事务的责任却在乡镇政府。这种责、权、利相分离的状况，是条块分割的最大特征，不利于乡镇政府对地方事务的统一领导和管理，甚至会影响到当地经济、文化等各项事业的建设与发展。

（二）乡镇内部：关系混乱、问题重重

1. 乡镇政权机关之间的关系混乱

就我国国情而言，目前我国乡镇政权机构一般由乡镇人民代表大会（乡镇人大）、乡镇政府和党的乡镇基层组织（乡镇党委系统）等组成。按照国家宪法和法律以及制度设计而言，乡镇人大应该是乡镇的地方国家权力机关，代表乡镇人民行使国家权力。乡

---

① 金太军．乡镇机构改革挑战与对策[M]．广州：广东人民出版社，2005：333.

镇政府是乡镇人大的执行机关，由乡镇人大选举产生，必须对乡镇人大负责，并向其报告工作，接受其民主监督；此外，乡镇政府又是我国基层国家行政机关，必须对上级政府负责并报告工作，完成其交办各项行政工作。乡镇党委系统是党在农村的基层组织，不是一级国家权力机关，不具有直接行使国家权力的功能。

但实际上，乡镇政权机构普遍存在党政不分、以党代政的现象，各机构关系混乱。目前的现状是：乡镇党委是乡镇各项工作的核心，其权力最大，居于乡镇政权机构首位；而乡镇人大权力最弱，处于乡镇政权机构的边缘化地位，它既不能任命干部、对乡镇重大事项进行决策，也不能对乡镇政府进行有效监督和有力制约。

2. 乡镇机构林立，编制失控，机构臃肿

目前我国各地乡镇机构设置中普遍存在着"麻雀虽小，肝胆俱全"现象。乡镇机构总数一般都有 10 多个，有的乡镇甚至达到 20 个以上。党委、政府、人大、工、青、妇、医院、学校，以及县级业务部门设在乡镇的派驻机构，即所谓"七站八所"，"一个也不能少"，形成了典型的"小马拉大车"的乡镇管理特色。而乡镇的人事制度改革往往比较滞后，无论是党政机构还是事业单位，都不能把好"进人关"，导致编制严重失控，人浮于事的现象十分严重，一般一个乡镇的"吃财政饭"的干部有 20 名左右，多的 30 名以上。大量的"吃财政饭"人员造成乡镇财政与群众不堪重负。

3. 乡镇财政问题重重，严重影响乡镇经济发展

财政问题是影响地方政府治理结构、行政职能正常发挥的关键性问题。目前县与乡镇财政体制存在很多问题，严重制约了县域经济的发展。根据熊竞、林拓(2005)等人的研究，目前县与乡(镇)财政体制的主要问题有：乡镇财政管理体制的模式多样、形式繁杂而不统一，并且规范性较差；政府间财权事权不统一，财政体制运行不畅；乡镇财政管理体制缺乏稳定性，变化频繁；乡镇财政

管理体制的均衡效应发挥不够理想;乡镇财政的"财税库"机构不够健全,影响乡镇财政体制正常运转;农村税费改革后乡镇财力急剧减收等。[①] 近年来,一些地方的县乡两级不顾农村经济实际状况,超过自身承受能力,盲目举债,主要用于非生产性支出,甚至挥霍浪费,这使得本来就负担重重的乡镇财政不良债务大量增加,债务包袱沉重。基层财政危机正在成为制约我国农村发展中包括"三农"问题、乡村治理、小城镇建设等方面的重要问题,严重制约了县域经济的发展。

四、我国现行乡镇体制的不适应性与改革的必要性

(一)现行乡镇建制的不适应性:对城市化进程反应不敏感

我国的镇曾是作为城市型政区建制,而乡是农村型政区建制,二者原本是有区别的。首先,从人口角度看,镇是人口较多、居住相对集中的聚落,从事工商业、服务业等非农人口较多。其次,从经济上看,镇是工商业比较发达、商品贸易比较繁荣的地区,是一定地域的物资集散地和经济中心,具有带动当地经济发展的动力。但在实际工作中已经开始走样,镇的"城市性"已经越来越模糊。主要有两个原因:一是我国设镇标准过低。目前执行的是1984年制定的设镇标准,[②]其规定设镇的基准条件是聚集区非农业人口超

① 熊竞. 基层政区改革视野下的乡镇财政解困研究[D]. 华东师范大学硕士学位论文,2005:51-56.

② 注:1984年设镇标准规定:①县级或县级以上地方国家机关所在地,均应设置镇的建制;②总人口在2万人以下的乡、乡政府驻地非农业人口超过2000人的,可以建镇,总人口在2万人以上的乡、乡政府驻地非农业人口占全乡总人口10%以上的,也可以建镇;③少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区,小港口、风景旅游区、边境口岸等地,非农业人口虽不及2000人确有必要时,亦可设置镇的建制。

过2000人。这个标准在我们这个人口大国几乎没有多大的约束力,使得我国建制镇数目迅速发展。1985年底我国建制镇达到9140个,比1983年增加了3442个,到2010年底,我国建制镇的数目达到了19410个,比乡(民族乡)建制还多4839个。[①] 二是近几年各地大规模(撤区)并乡建镇,使得本应该作为点状聚集中心的镇变为广域型政区建制,要求镇不仅管理城镇建成区的工商、服务业等非农产业,还要管理广大的农村地域和农业。

很明显,这样过低设置标准和广域型设置状况,已经严重地混淆了镇作为城市型政区建制与农村型政区建制的区别,在机构设置、人员编制与工作的权限、任务与对象等诸多方面,都与一般的乡无异。这都显示出我国现行建制镇体制的不适应性,即对我国农村城市化进程的不敏感,无法区分那些规模较大的中心镇与一般乡镇的差异,也不能满足其真正的城市型管理体制的现实需要。

(二)并乡建镇后产生的新问题

以前我国普遍存在乡镇规模偏小、人口偏少、布局不合理的现象,经近年来"(撤区)并乡建镇"后,情况有了大的转变。目前我国乡镇数目已由1988年底的45195个乡镇(含民族乡)减少到2010年底的33981个乡镇(民族乡等),减少了11214个,减幅达21.51%,且全国也仅剩2个县辖区。这在很大程度上对于精简机构,精减层次和人员编制,培育和发展小城镇,推进城镇化等各方面有了巨大的推进作用。

但同时也带来一些新的问题,部分专家学者和基层工作人员发现并提出了很多看法。主要有:①如何妥善解决被撤并乡镇驻地的管理和机构设置问题。乡镇合并后,由于行政中心职能的外移,被撤并的乡镇驻地服务业和招商引资会受到一定负面影响,村

① 资料来源:根据行政区划网(http://www.xzqh.org)数据整理。

镇建设和管理也会下降。原有市政公用设施因维护不够而损坏，对城镇发展造成不利影响，对加快城镇化建设不利。②由于管辖范围增大，群众办事的距离加长，办事成本增加，不利于减轻农民负担。③有些地区在撤并乡镇设置办事机构，实行乡（镇）—管理区（片）—村的模式，使得精简机构、压缩人员、减轻农民负担的意义大打折扣。

（三）现行县辖政区体制改革的必要性

我国县辖政区改革的必要性问题的基本出发点是基于以下两个基本判断：第一，我国县辖政区基本上是对清末民初以来各时期乡镇体制的历史继承和发展，到目前也仅 80 多年时间，特别是新中国初步确立的具有中国特色的县—区—乡镇体制时间更短，还不完善，不可避免地"从历史上遗传许多不合理的因素"，这些因素已经越来越不适应我国社会主义市场经济体制与城市化发展的要求；第二，新中国成立以来，尤其是改革开放以来，我国在乡镇体制改革方面做过一些工作，也出台过一些改革措施和局部的制度创新（如乡改镇、"撤区并乡建镇"体制等），但尚未触及乡镇管理体制改革中的一些深层次和带有根本性的问题，如县辖政区的层级和管理幅度问题、现行市制与城市化进程的相适应问题、县与乡镇关系、乡镇机构改革与责权利相一致问题等。所以我国县辖政区体制改革与创新的大举措仍必须认真研究，加以实施。

第五章　新形势下我国县辖政区的重新定位与改革的总体思路

我国面临着改革开放的新形势，面对 WTO、城市化和信息化等一系列变化，以及社会主义新农村建设的重大战略部署，这些都对地方政府的功能提出了新要求，乡镇作为我国最基层的政府，自然也必须应该有所响应。这就要求我们重新审视乡镇体制在新时期的定位问题，并在此基础上，提出未来我国县辖政区体制改革的总体思路。

一、新形势下对我国县辖政区的重新定位

（一）乡镇面临变化了的时代背景

1. 顺应 WTO 规则和全球化，客观要求加快政府职能的转变

我国已经于 2001 年底加入世界贸易组织（WTO），WTO 带有强制性的公平竞争、透明度更高的协议以及依法办事的规则等均对政府的管理能力提出了更新、更高的要求。中国入世首先是政府入世，为了更好地履行 WTO 所规定的“制定规则、开放市场、解决争端”三大职能，政府必须按照 WTO 规则的要求，顺应经济全球化的要求，必须对政府职能进行合理定位，加速政府职能的转变，顺利地实现职能转变和政府转型，由高度集权向合理分权转变，由行政命令向市场主导转变，由审批经济向监管服务转变。完成政府由市场的主体和直接参与者向国民经济“守夜人”和“掌舵者”角

色的转换。[①]

2. 社会主义新农村建设的新形势要求政府职能转变

2005年10月,党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设,这是党中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发作出的重大战略部署,是我国现代化进程中的重大历史任务,是统筹城乡发展和以工促农、以城带乡的具体化,是遏制城乡差距拉大趋势、扩大农村市场需求的根本出路,是解决"三农"问题、全面建设小康社会的重大战略举措。新农村建设"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"20字方针,其中"生产发展"是新农村的物质基础;"生活宽裕"为新农村建设的核心目标;"乡风文明"着眼于提高农民整体素质;"村容整洁"旨在改善农民生存状态;"管理民主"致力于健全村民自治制度。它们从新农村建设的着眼点和目标出发,将全面推进我国广大农村的经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。

建设社会主义新农村,必然要求全面深化乡镇职能转变和机构改革,通过深化改革来提供动力和体制保障。这需要全面深化农村改革,消除制约农村生产力发展的体制机制障碍,全面增强农业和农村发展活力。要全面推进农村综合改革,重点搞好乡镇机构改革,重点转变政府职能,提高社会管理和公共服务水平,更好地为"三农"服务。同时,加快县乡财政管理体制改革,逐步建立精干高效的基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度。

同时,新农村建设还在推进农村民主政治建设上大有作为,不断提高农民的民主法制意识和民主自治意识的培养。新农村建设应该重视在政治上尊重农民的民主权利,强调继续推进农村基层

---

① 刘君德,张俊芳,马祖琦. 大城市政府职能转变中的区级政区功能定位研究[J]. 杭州师范学院学报(社会科学版),2002(5):34-40.

民主建设。这一方面要求我们必须进一步加强基层党组织建设，完善村民自治机制，推进村务公开，使农民成为建设新农村、管理新农村的主人；另一方面又调动农民参政议政的积极性，培养了其民主自治意识，有利于我国最终实现地方民主自治制度的形成与发展。

3. 城市化与信息化的新形势要求政府职能转变

随着我国经济的高速发展，城市化和信息化的到来，对我国行政管理也产生了极其深刻的影响。尽管目前我国的城市化还存在很多体制上的制约，如户籍制度依然呈刚性制约、社会保障制度还很不完善等。但我国城市化进程势不可挡，县域内很多小城镇的规模在不断扩大，尤其是县城和部分中心城镇的迅猛发展。随着非农产业的发展和农村居民的生活水平日益提高和生活方式日益城市化，传统的以“农”为主要特色的经济结构和生活方式受到严重的冲击，这都对“县”制产生很大的影响，且这种影响是不可逆转的。

政务公开、科学民主行政已经成为发展的趋势和必然要求，随着以微电子技术、网络技术为代表的信息时代的到来，使得各级政府一方面有了可以对国际经济贸易活动作出迅速反应的可能，另一方面也为各级政府运用现代先进科学技术加速推进管理手段信息化提供了可能，而且这两者的关系是相辅相成的。正如美国联邦通信委员会技术政策前主任迈克尔·尼尔林(Mike Nelson)所言：“正像信息技术深刻地改变了美国的商业结构一样，我们可以预见计算机技术和信息交流技术的发展将极大地影响政府的结构和功能。”[①]今天的各级政府已经可以通过自身、媒体及各种组织和商业数据收集公司获得大量的信息，从而支持政府进行正确的决

---

① 尹艳华．网络经济与政府管理方式的变革[J]．学术研究，2000(3)：27－30.

策,对国家和公民实施有效的管理和控制。网络技术的推广和应用给人们带来的最直接益处是在更广泛意义上实现了信息资源的共享,使得地方政府和社会公众更趋接近。这必将导致政府管理方式的巨大变化,而作为基层性质直接与公众打交道的县乡政府更加应该适应这种新的技术和形势的发展,切实迎接新的挑战。网络化将使政府人员大幅精简,极大地提高政府的行政效率。

我国曾进行过多次行政机构改革,但改革却走入"精简—膨胀—再精简—再膨胀"的怪圈。要突破这个怪圈而真正建立一个高效能的政府,转变政府职能是关键,而网络化将为政府职能转变提供良好的契机。一方面,网络化加强了政府的信息置换功能,新型政府可以使用各种新技术手段实现信息化管理。政治经济网络化程度的提高使得公众更容易获得信息,信息资源的共享为政府职能输出准备了条件。并且,政府可以将社会性、公益性、自我服务性的事务性工作从政府中剥离出去,交给中介组织和事业性单位承担,将原本属于社会的生产、分配、交换的经济职能归还给社会,政府集中精力致力于市场培育与维护,实现公共权利。政府将是信息的中继站,公众希望政府可以更广地帮助个人解决问题,实时地向社会公众发布各种政策信息,提供各种政策咨询服务。再次,政府与公民的交流方式将更为直接,政府工作的透明度将大大提高。网络化为公民了解政府的工作提供了经济而快捷的渠道。政策的制定、决策和执行过程不再是神秘的东西,透过网络公民可以最切近地了解政府的工作进程。从政府的角度来看,政府将会有更便利的渠道在更广大的范围内收集社会各阶层的意见,获得信息反馈。而且这些信息可以以最直接的方式获得,避免因需经过多层过滤而使信息失真情况的发生。网络的快速信息传递即使公众的信息反馈速度大大加快,也使政府对问题的回应速度大大加快。网络使公民和政府实现了没有中间环节的直接沟通,它必

将有利于矛盾的化解，密切政民关系，从而增进社会稳定。①

4. 近几十年来经济的发展为政府职能转变提供了物质基础

我们还必须看到，近些年来，随着国家经济的高速发展和积累的增多，政府投入大量的资金开展基础设施的建设，如道路，特别是铁路、等级公路（含高速公路）和通信设备的建设，已经使得我国的交通网络日渐完善，这使得信息的流通和人员的往来更加便捷，大大地缩短了上下级之间的相对空间距离，极大地改善了行政管理的条件，使得行政管理的效率大大提高。在信息化和交通联系方式大大改进的基础上，县域内管理的层级和规模均可进行适当的改革，层级可以减少，这也是近年来全国范围内"县辖区（区公所）"基本被裁撤和"（撤区）并乡建镇"的主要原因之一；部分县的管理规模也可以更大一些，特别是冀中南等地区的县的面积和人口规模都过小，可以通过适当的并县来达到县的适当规模。

（二）重新认识乡镇在国家发展中的作用

1. 新农村建设时期乡镇的组织中心功能的凸显

改革开放以来，中国的国民经济得到了高速发展，城市化进程明显加快，我国总体上进入"以工促农、以城带乡"的发展新阶段，社会整体现代化转型不可逆转。2005 年 10 月，党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设，这是党中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发作出的重大战略部署，是我国现代化进程中的重大历史任务，是解决"三农"问题的重大战略举措。新农村建设是一个庞大的系统工程，涵盖了经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。但同时我们也要看到，在发展过程中存在着众多的问题，其中最为突出的是经济发展的东西部差异性和城乡差异性的加速扩大化，这将严重影响到国家宏观经济的

① 尹艳华．网络经济与政府管理方式的变革[J]．学术研究，2000(3)：27－30.

可持续发展和社会的稳定。[1] 解决这个矛盾的途径当然是并且也只能是进一步加快经济的发展,进一步促进城市化为主的现代化的进程。然而,针对面积辽阔、人口众多、国力有限的我国基本国情,以大中城市为主的城市化模式选择显然是不可取的,它无法解决我国广大农村地区的传统和相对落后的实际问题。乡镇作为我国直接与"三农"打交道的基层性质的政区,不可避免地担当起中国农村现代化转型进程的组织中心的责任。乡镇政府机关是国家和省区关于农村和农业的政策、城市政策等向农村传播的中介,也是上级单位向广大农村推广农业生产技术的中介基地。这种组织中心功能会随着我国改革的深入越来越得到加强。

2. 乡镇在维护国家稳定方面的作用很大

乡镇作为我国宪法规定的一级基层政府,一个主要的功能就是其政治性的功能。国家的很多政策和法令的落实都是通过基层的乡镇政府直接贯彻执行的,并把广大人民群众的声音逐级反映到上级机关,直至中央,选举代表参加上级政权机关的民主管理等,使得乡镇成为党和政府联系群众的桥梁和纽带。除了抓好本地经济的发展外,乡镇还肩负着辖区内的民政、社会治安、人口和教育科学文化事业管理、城镇建设、农村生态环境保护等社会事务,在维护国家的长治久安方面起着至关重要的作用,不可或缺。

3. 乡镇发展在解决"三农"问题、实现城乡统筹中的作用不可低估

(1) 乡镇在解决"三农"问题、实现城乡统筹中的地位。我国"三农"问题的核心是保护合法利益和提高农民生活水平。统筹城乡发展则是实现这一目标的有效途径之一。解决"三农"问题、实

① 傅崇兰,黄育华,陈光庭,等. 小城镇论[M]. 太原:山西经济出版社,2003:78.

现城乡统筹发展则是我国各级政府应尽的责任。对于解决"三农"问题,实现城乡统筹发展,各级政府的工作的重点和核心是不同的。中央政府工作的重点是制定和出台一系列法律法规和政策,站在全国范围的高度来宏观调控,利用转移支付的手段来协调东、中、西部地区的发展,主要是沿海开放开发、西部大开发、振兴东北、中部崛起等,更多的是统筹区域发展的问题;省级政府主要也是统筹省内区域发展的问题,解决省域内区域和城乡协调发展的问题,针对本省的实际情况制定实施国家的法律法规和政策的具体细则;地级市虽然在统筹城乡方面则比国家和省显得更有条件,可以在全市域范围内来考虑城乡统筹问题,可以切合当地实际情况来制定一些政策和措施,但地级市毕竟不如县那么直接管理乡镇和农村,很多工作还必须通过县和乡镇来实施;乡镇一级虽然直接与农村打交道,但乡镇没有完整独立的财政权,对涉及"三农"和城乡统筹的具体事情就表现出力不从心,所以统筹发展主要应该在县级。但作为国家最基层的政区,乡镇是直接与农民打交道的,在解决"三农"问题和实现城乡统筹发展问题上责无旁贷,必须密切配合县级政府工作,积极执行县级政府制定和安排的相关的具体工作。

(2)乡镇城乡联系纽带功能的强化。目前我国的城乡差异非常明显,这是不争的事实。而我国的社会主义建设的一个目标就是要消除城乡之间的差异。尽管从地理学的角度来讲,城乡的景观差异是无法消除也根本不可能消除的,但城乡之间的经济和社会差别却是可以缩小的。为此,我们必须要走城乡统筹发展的现代化道路,即城市与乡村在经济、社会、生态环境、空间布局上实现整体性的协调发展,使得城乡的二元结构走向一元结构,包括基础设施一体化、科技一体化、工农业一体化、市场一体化、文化教育一体化、社会保障一体化以及医疗卫生一体化等。

在探索中国特色的城乡统筹发展和城市化的道路问题上，20世纪80年代就先后提出了“小城镇，大问题”，90年代更是有“小城镇，大战略”的口号，2000年中央文件又强调了“小城镇，大战略”的思想，小城镇的建设与发展被提高到战略的高度。而在现实中，结合目前的行政区划体系，小城镇可以分为县城（城关镇）、中心镇、建制镇和农村集镇（乡政府驻地和重要的中心村落），都成为我国城乡联系的纽带。在目前国家财力不十分强大的情况下，我们要选择重点进行建设而不能搞“泛小城镇化”，应该搞好部分乡镇，特别是县城和部分中心镇的建设，这对于加强我国城乡联系有着关键性的作用。这是因为县城和部分中心镇作为“乡头城尾”，本身就有较好的基础设施等硬、软件条件，因而成为小城镇开发和发展战略的最佳选择。它们作为县域内经济中心、文化中心、政治中心和交通中心，是城市和乡村联系的天然纽带和桥梁，应该发挥其特有的作用。

4. 乡镇发展在推进我国城市化进程中的作用不可低估

（1）改革开放以来乡镇发展在推进我国城市化中的作用。中国城市化明显滞后于经济发展的根本原因是长期以来我国存在的二元经济格局及其体制障碍，体现在包括户籍制度、社会保障体系等多方面。1952—1978年间中国城市化率由12.46%上升到17.92%，27年时间我国城市化率只提高了不到6个百分点，而与此同时我国的经济却增长了5.34倍。改革开放以后，家庭联产承包责任制的改革，解决了我国农民乃至全国的农副产品的供应问题，还产生了大量的剩余劳动力和剩余时间（农闲时期），成为广大农民进城务工向非农产业发展的强大动力和物质支持，成为我国城市化加速发展的基本力量。乡镇企业的迅速发展还极大地带动了我国农村工业化的步伐，正逐步改变着我国城乡分割的体制。目前乡镇企业的增加值已经占到全国GDP的20%以上，所吸收的

劳动力人数1.58亿人(2010年),初步形成了约2.5亿人的农村小城镇人口,每年小城镇建设方面的农民投资达700亿~1000亿元,有效地分流了大中城市发展的压力,弥补了国家建设资金紧张的不足,拓展了城乡商品市场,拉动了城市化需求。[①] 一大批小城镇的崛起开辟了我国城市化的新的进程,建制镇的数目成倍增长,极大地促进了我国城市化的发展,城市化率由1978年的17.9%增加到2010年的47.5%,其中有将近一半是在乡镇内实现的。

(2)将来城市化中乡镇的作用仍然不可忽视。可以预料的是,未来中国城市化进程将随着中国经济的迅速发展而大大加快推进。我国目前有13亿人口,是世界上人口最多的国家,预计到21世纪中叶人口顶峰时将达到16亿多人,而到那时随着我国经济的发展,社会的进步和城市化的加速推进,现代化的初步实现,我国城市化水平可能达到65%~70%左右,即城镇人口总数最多时将达到10亿人以上,也就是说我国还将要增加6亿~7亿的城镇人口,如此庞大的人口规模完全集中到大中城市是不可能的,也是不现实的。中国的城市化道路无论采取什么措施来推进,都必定是坚持大中小城市并举和小城镇共同协调发展的方向。无论中国城市化具体如何实施,不管是以发展大城市为主还是中小城市为主,小城镇的发展都具有不可替代的作用,这是不以人的意志为转移的客观规律。乡镇在未来中国城市化推进过程中的作用仍然是很重要的。其作用仍然重要体现在两个方面:一是为城市提供大量的粮食等农副产品、大量的农村剩余劳动力、广阔的工业产品的消费市场和城市建设的投资力量;二是乡镇自身的城市化,即通过大力发展非农经济来聚集人口、资金、技术等资源,实现自身的非农化和现代化。

---

① 傅崇兰,黄育华,陈光庭,等. 小城镇论[M]. 太原:山西经济出版社,2003:194.

(三)对未来我国县辖政区功能的重新定位

在新的形势下,县辖政区的功能必须加以转变以适应社会主义市场经济的要求和国家政治民主化发展的需要。

1. 强化其基层政权功能

行政区划是国家结构体系的安排,为政权建设服务是历代统治者对国家领土进行行政区划划分的首要目的,在世界各国也是一样,尤其在我们这样的中央集权性质的国家,行政区划的政权意义更为突出。乡镇作为我国宪法规定的行政区划的层级,必须强调其首要功能即国家基层政权功能。同时,作为基层行政区划,县辖政区的政权建设还必须注重其基层性质,直接面对基层群众并切实保证广大人民群众对地方事务的积极参与性,努力培养广大人民群众自治氛围和能力。

2. 保持适当的经济功能

一切经济活动都是在特定的行政区域范围内进行的,它必然要受行政区内行政机关的各种行政权力、发展规划和政策的影响。由此可见,行政区划必然有其经济功能。目前,我国的行政区划的各个层级的相应政府机关的经济功能不是有没有的问题,而是该功能太强大了。在传统计划经济体制下形成的政府办企业和改革开放时期"一切以经济建设为中心"的旗帜下,各级政府已经成为其行政区域范围内最大的经济主体。这显然与市场经济体制和WTO 规则下经济全球化的要求不一致,必须要加以改革,形成具有中国特色的政府的经济功能。首先,政府要从直接干预经济中退出来,从政府调节为主让位于市场调节为主,从政府投资为主让位于民间投资为主;其次,政府要做的主要是制定并严格执行法律法规,确保经济活动依法有序地开展,同时制定有利于经济和社会发展的政策、措施和规划,努力创造经济健康发展的宏观环境,促进社会各种潜在的经济比较优势发挥出来。

3. 加强社会管理功能

客观而言,目前我们各级政府的社会管理功能还有待进一步加强。事实上,我国的法律法规赋予了各级人民政府(包括了乡镇)依据法律管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设事业和民政等职能。乡镇作为直接与人民群众打交道的基层单元,更加应该加强其社会管理功能。同时,针对当前乡镇政府职能与农村经济发展存在的"不适应症"问题,应该切实进行乡镇机构改革,应该结合农业经济发展规律,围绕服务与管理两大职能重新整合乡镇行政资源,本着"精简机构,理顺关系,明晰责权"的原则对目前乡镇机构进行改革,应在理顺县市(乡、镇)关系和切实实行政企分开、政事分开的基础上,在坚持职能综合的原则下,对现有的"七站八所"等机构进行精简,即合并或者取消,大量的事务应向社会转移,建立起务实、便民的县辖政区机关工作运行机制;积极培育信息咨询、职业介绍、商业社团、行业协会等各类社会自治组织和中介组织,使其逐步承担政府释放出来的社会性、群众性、公益性、事务性职能,把原由政府包办的公共事业,回归社会和市场,尽可能让社会参与。

二、对未来我国县辖政区(乡、镇级)体制改革方向的思考

上述这些有关乡镇体制存在的问题叠加在我国现行的行政区划体制固有的弊端和全国政治经济改革的大背景下,使得乡镇体制改革的呼声越来越高,已然使得乡镇体制不是有没有必要的问题,而是如何进行改革的问题。乡镇体制改革的问题现在已经成为人们关注的一个焦点问题。笔者认为,未来我国县辖政区体制改革主要有如下两个趋势:

(一)行政区划建制的多元化发展:创新县辖市制度,实现县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变

从我国农村城市化、积极发展小城市(镇)和现行行政区划体制改革的高度,主张在现行乡镇体制基础上,实现县辖政区建制的多元化发展,实行"县下辖市",对部分区位条件好,经济实力强的镇改设为市,并以此来创新乡镇体制和市制,使县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制转变。这也越来越成为广大学界的共识。

(二)行政制度的自治化发展:推行地方自治制度,实行县辖乡、镇、市自治

随着我国工业化、城市化和信息化的深度推进,社会经济事务日益复杂化、地方化,中央政府越来越难以实现对地方的全方位地直接管理,这些变化客观上要求中央与地方适度分权,实现地方行政体制的自治化。从顺应世界各国地方行政制度发展的主导潮流出发,积极探索并贯彻落实地方自治,在县辖政区的层级率先实践,即实行县辖乡镇市自治,为将来全面推行地方自治积累经验。并且,我国农村基层社会的经济长足发展与政治民主化的逐步推进,将为乡镇政府更深入的改革奠定社会基础,自治体制将受到基层政府和广大人民群众的欢迎与支持。实行"乡镇自治"也是从根本上解决当前乡镇体制固有问题和"三农"问题的一剂良药。

第六章　国外市镇制度经验借鉴与我国县辖市制的实践

他山之石，可以攻玉。由于不同的政治、经济、文化、社会、制度背景，因而不同的国家和地区的市镇制度的政区模式、层级结构、管理体制、组织形式等方面存在显著差异，但是其中所体现出来的一些规律性的东西和通用的做法，以及蕴涵其中的先进的管理理念和成功经验，仍然值得我们学习。本章选择西方主要国家（美、日、德、法）以及我国台湾地区的市镇制度，分析其特点，总结其经验，为未来我国县辖政区体制改革（包括市镇的区划建制体系、管理权限划分与自治体制等）提供参考和借鉴。此外，我国清末民初时期曾进行的有关城镇市乡实践及其经验，也能为当今我国县辖政区体制改革提供一些参考。

一、主要国家城市制度及其经验借鉴

城市人口集中，利益各异，经济和社会活动异常频繁，产生了大量的公共建设和管理的需要。一般而言，西方国家普遍都有市建制，规模大小不一。自中世纪开始，西方国家城市的核心体制就是地方自治，而全体市民的认同和参与意识则是保障成功实现自治的前提。市民们组成一个共同体，在法律允许的范围内选举组织政府，监督公共财政以及各项公共事业的管理。自治的基础，是深深扎根于市民的契约精神，契约精神意味着对规则和合同规定

的遵守，有争议则诉诸法律的裁决。

（一）美国的市镇制度及其背景

1. 美国州以下行政区划体系

美国由50个州和1个特区组成，由于美国实行的是联邦制，州是美国组成部分而不是第一级行政区划。美国行政区划是指州以下的行政区的设置与制度。美国在州以下有县的建制（也有人译为"郡"）。美国县制设立于早期殖民地，普及于农业社会，"遗忘"于工业社会，"重新发现"于后工业化社会。[①] 县是美国州以下的最高行政区域，[②]纯粹是州政府为了行政管理的需要而设立的行政单位。县政府充当州政府的代理机构，对境内的市、镇、乡、和居民行使州所委托的责任和权力。在美国历史上各州都曾设置了县的区划，历经数百年的沧桑变化，其中28个县改成了市建制，21个县被废除，到2000年仍有3034个县，它们覆盖了美国89.7%的领土和89.6%人口。[③] 到目前美国仅有康涅狄格、罗得岛、路易斯安那、阿拉斯加等4个州和哥伦比亚特区没有县的建制，另外特拉华州只有3个县。[④]

美国各州的面积和人口相差悬殊，各州的县的数目、面积和人口也差别很大。全美最小的县是弗吉尼亚州的阿灵顿县仅26平方英里，面积大县如加利福尼亚州的圣贝尔那迪诺县的面积为2万多平方英里，超过马萨诸塞、康涅狄格、罗德岛和特拉华等四州

---

① Benton. J. Edwin. Looking backward and ahead: the evolution of anagenda for county government research [EB/OL]. http://www.cviog.uga.edu/ncsc/benton.pdf

② 中华人民共和国城乡建设环境保护部，美利坚合众国住房与城市发展部. 英汉住房、城市规划与建筑管理词汇[Z]. 北京：商务印书馆，1996. 141.

③ Table B - 1. Counties - Area and Population[EB/OL] http://www.census.gov/prod/2002pubs/00ccdb/cc00_tabB1.pdf

④ 刘君德，冯春萍，华林甫，范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海：华东师范大学出版社，2002:55

面积之和;各县人口也相差悬殊,人口最少的县仅数百人(如得克萨斯州富兰克林县仅300个居民),人口大县因包括某个大城市在内(如包括芝加哥市在内的柯克县)人口超过1000万人。[①] 一般说来美国各县县治位于县内中心位置,尽量保证县境最远处到县治的距离在一天的马车行程范围内。[②] 但是,随着经济的发展,美国绝大多数居民日益集中在大城市及其周围,农业地区人口逐渐减少,农业地区的县由于税收减少而难以维持。而已发展为都市的地区,由于需要,在原来的县政府,又建立了新的市政机构,它们相互之间存在许多矛盾。现代工业社会的出现,使这种从十七八世纪遗留下来的传统县制的生存环境发生了变化,县政府成了"被遗忘政府"[③]。已日益不适应现代生活的需要,以至于美国已有个别州正式取消了县的建制,如康涅狄格州、罗得岛州。直到二战以后,美国进入了后工业化社会,城市发展进入郊区化阶段,传统的美国县制在新的历史机遇面前,充分利用自己优势,通过改革,扩充了传统服务职能,增加了城市性服务职能,县又演变成了一种越来越重要的地方政府。到了20世纪中叶,由于郊区小城市的发展,它们联合起来向县政府签约以获得供水、排水、治安、消防等服务,比依赖中心城市的效率更高。州议会和州法院由此改变了对城市形成的看法,放宽设市条件,鼓励郊区设市。郊区设市对县制发展产生了促进作用,因为超越城市边界的上级政区就是县政区,

① 刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:55.

② Frank J. Coppa. County government: a guide to efficient and accountablegovernment Westport[M]. Conn. : Praeger,2000. 5.

③ Saltzstein A. L. Governing American's Urban Areas [M]. Belmont, California: Wadsworth/Thomson Learning, 2003. 37 -41,277 -278,279.

它们必然会同小市合作,为县制发展创造了新的空间。[①]

美国的县在传统上是设置在乡村地区,但随着美国工业化和城市化的发展,出现众多大小不一的城市。城市地区根据当地居民的自愿申请,经州议会颁发特许状就可以成立市,成为独立的政区单元,到1992年美国共设有19296个市。但在大多数州,市成立后并不从县内划出,仍保留在县内,却享有更多的自主权,形成一种奇特而复杂的县市关系。这类县往往被称为"都市县",其县和市在行政地域上重合,政府并存,有时一个市的辖区可能跨两个或更多的县界,如洛杉矶大市区包括洛杉矶县和奥兰治、文图拉两县的一部分,芝加哥大市区则跨库克等6个县等。除此之外,美国县以下还分为乡、镇,且二者的含义模糊不清,各州情况不一,或统称为乡,或互称,或乡镇分开(如新英格兰地区,镇的地位极为突出)。[②] 美国政府制度中的自治原则就成长于乡镇,并扩展到各州乃至整个国家的运作之中。[③] 美国的市是一种市政自治体,"是由指定地区的人们联合起来建立的一个政府,它没有立法权,而是协助州政府来管理地方和社区事务"[④]。美国各州的市制并不统一,五花八门,各大中小城市在法律上地位平等,各自独立,经济上则自主发展。从行政区划角度来看,几乎无等级体系而言,纽约的行政等级与只有数万人口的小城市没有差别。[⑤] 部分规模较大、人口

① Ronald J. Oakerson. The Governance Effects of Metropolitan Reform: A Theoretical Inquiry[EB/OL]. http://www.fsu.edu/~localgov/papers/archive/Oakerson.pdf

② 刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:59.

③ (美)文森特·奥斯特罗母,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗母. 美国地方政府[M]. 井敏,陈幽泓译. 北京:北京大学出版社,2004:22.

④ (美)理查德·D. 宾厄姆. 美国地方政府的管理:实践中的公共行政[M]. 九洲译. 北京:北京大学出版社,1997:64.

⑤ 刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:57-58.

较多的市下设有区。

美国县下还存在很多单一职能的特别区(类似我国的非政区建制的"功能区"),且广泛分布于除阿拉斯加和哥伦比亚特区以外的各州。特别区种类很多,包括学校区、消防区、卫生区、公园区、水管理区等。它们大小有别,辖区相互交叉叠置,由于特别区只提供单一服务,所以即使辖区重叠也能各行其是,平等共处。各特别区官员由选举产生或由上级政府任命,在财政上和政治上不再依附所在县、市。这种不受原有行政关系约束的体制,很受改革者和纳税人的欢迎,因而特别区成为美国各类政区中数量增长最快且比重最高的政区单位。早在 1992 年的全美统计中,各类特别区就多达 47687 个(其中学校区 14556 个,其他特别区 33131 个),占美国政区单位的 55% 。[①]

2. 美国政区体系的特征

(1)行政区划结构呈现"扁平式"特点。美国由 50 个州和 1 个哥伦比亚特区(即首都华盛顿所在地)组成。按美国宪法等法律,州作为联邦组成单位,本身不是一级行政区划,州下才有行政区划制度。美国州实行的是"州单一制",州下分为 3000 多个县和 1.9 万多个市,县下则再分为 1.6 万多个乡镇、1.45 万多个学区和 3.31 万多个其他各种特别区。美国政区层级少,构成一个典型的扁平式政区结构体系见(见图 6 - 1),不仅很好地反映了美国公民追求民主与自治的要求,还有利于缩短基层与上级政府之间的行政距离,便于上下沟通,提高行政效率。

(2)美国县逐步演变为区域性政府。美国的县制是一种极富弹性的制度,它产生于农业社会,从其发展演变过程来看,县也可以在

① 刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:59 - 61.

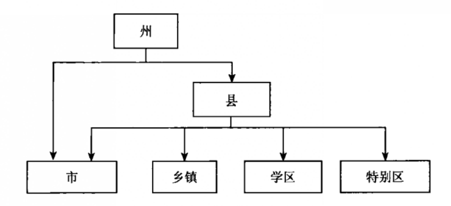


图 6-1　美国州以下行政区划体系示意图

资料来源：自行整理。

城市化时代发挥其独特作用。在城市化过程中，当县内城镇达到设市标准后，可以在县内设市，赋予其相应自主权限，实行城乡分治，县还可以对县内未设市的城市化城区和县内一些小城市提供城市服务职能；随着城市化（特别是郊区城市化）的高度发展，县内城市数量增加，使得县更能发挥区域协调职能，演化成了区域性政府。

（3）因地制宜，地区特色明显。美国幅员辽阔，各地自然、社会、经济、历史和文化差异大，因而美国的地方政府数量多，相互之间关系复杂，各州的各种政区建制的设置标准没有统一，甚至连名称都不尽相同。可见美国的政区体制弹性较大，便于因地制宜的适应各地区的实际情况。

（4）特别区种类和数量多而功能单一，辖区相互重叠交错。美国县下有各种各样的特别区，包括学校区、消防区、卫生区、公园区、水管理区等，其中以学校区最多。各特别区大小有别，且近来数目增加很快，辖区相互交叉叠置，但功能单一，仅提供某一种服务，所以即使辖区重叠也能各行其是，平等共处。

3. 美国县的权力与职能

美国是联邦制国家，联邦与州的权限划分由联邦宪法明确规

定，联邦的权限以列举式规定，州的权限则是概括式，即凡宪法没有授予联邦的权限都属于州。而州与州下的地方政府则采取的是“州内单一制”，县是州的分支机构，其权限由州赋予并法定。根据《越权法则》（Ultra Vires Rule）与1868年《狄隆法则》（Dillon Rule），地方政府自主权十分有限，州政府对县的组织结构、官员的选任、职权有严格的规定，对县政府的税收、借款、预算也有严格的限制。直到后来《在地法则》（Home Rule）制定了授权地方政府章程，增加了一些权限。到目前为止，全美有48个州将自治权赋予市政府，也有38个州将自治权赋予县政府，还有两者都赋予的。[①]

在美国传统农业社会里，县政府的主要职能是受州政府的委托执行法律、管理财政、掌管案卷、管理公共事业、组织选举等，由于当时事务简单、数量少，采用了简洁政府结构形式。[②] 美国的县政府不再“三权分立”，而由一个经由选举产生的县政府与县委员会（或者县监督会）和独立行政官组成，不设立法性质的议会。县委员会或县监督会一般不设行政长官，而是设委员3～7人（也有一些县委员会拥有几十名委员），开会时轮流当主席。县委员会或县监督会主要管理预算，间接监督独立行政官和委任一些事务官员（如公安事务大多由警察长、检察官及验尸官或法医官共同负担，财务官包括会计、估税、征税及审计官；公共建设的主要事务为管理道路，由公路监督官负责；贫困救济，契据登记由县书记官或法庭书记或契据登记官负责）。二战后，特别是近二十年来，情况发生了不小的变化，部分县开始采用新的政府结构。到2002年全美3034个县中已有845个县实行了行政官（经理）—议会制，占

① 林谷蓉．中央与地方权限冲突[M]．台北：五南图书出版股份有限公司，2005：63－68.

② （美）布鲁美治．美国县政府[M]．程新元译．北京：商务印书馆，1937：59，60－80.

27.8%；另有371个县实行了县长—议会制，占12.2%；还有237个县获准自治章程，实行地方自治。[①]

县制传统服务领域主要涉及福利、健康、运输与司法。但随着人口的增加和社会的进步，县制对这些服务职能进行了延伸，增加了城市性服务职能，同时提高了服务质量与水平。美国县下设有市、乡、镇、学区和各式特别区，县内未组建市制的城市化地区，以及一些规模较小城市，必须依赖县政府来提供市政性服务，主要有供水、电力供应、煤气供应、社区公园、图书馆、消防、垃圾收集与处理、路灯、人行道、排水、交通管理、街道建设、安全检查和消费者保护。由于县管辖区域大，境内各市、乡、镇、特别区之间事务（特别是跨界事务）需要具有连接和协调能力，使得县逐步发展了区域性服务职能，比较重要的区域性服务有：航空港、公共住房、经济发展、公共交通、自然资源保护、博物馆、水上交通、会议中心、公园、规划与区划、污水处理，固体废弃物和有毒物资管理等。

4. 美国市镇的职能

美国市政独立以来，制度改革进展顺利，先后建立了集权市长制、分权市长制、委员制与经理制等市政制度，提高了行政效率高、有效控制了政治腐败。美国市政机关职权范围十分广泛，主要包括城市治安、建筑规划、住房建设和改造，道路维修与管理，医院和卫生防疫，垃圾和排污处理，建设和管理图书馆、体育馆、公园、文化设施等。[②] 由于工业化的发展，新兴城市日益增多，原有的城市也越来越大，到目前为止，全美4/5以上的人口都集中在城市里。美国城市政府实行地方自治，享有对市事务的创制权和免于干预

---

① GOVERNMENT ORGANIZATION Volume 1, Number 1, GovernmentOrganization 2002Census of Governments [DB/OL] http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf

② 王先文，陈田．美国县制演化及其对中国县制改革的启示[J]．人文地理，2006，21(2)：109－114.

权。城市的管理机构一般是市政会议,该会议的主席就是市长。他们都是由选举产生,任期2年或4年。市长对市政会议的立法有否决权,在行政方面有任命人员的权力。另外,在有些城市里除了有市政会议和市长以外,还聘请一位"市政经理"来管理。在这样的市里,市长只是作为官方代表,没有任命官员和行使否决权的权力。一切市政工作(包括任免官员)都由经理负责。如果市政会议对经理的工作不满意,可以解聘。另外还有一些较小的城市,选举产生一个3~7人的市政委员会,任期2年或4年,委员会虽有主席一人,但他没有否决权和任免官员的权力,一切都由该委员会负责。

同时,多数的市在财政上和县还有密切关系,特别是财政的转移支付,学区教育经费的下拨等。独立设市与农村社区的区别,就是可以独立收取地方管辖权下的地方税,获取上级(联邦、州乃至县)的财政转移支付,还可以独立收取法律允许的事业性服务费用。也有个别的大城市已经独立于县以外,对自身所辖的若干区,它的权限与县相当,例如纽约、波士顿等,这种类型多在东部沿海。

在美国,乡镇政府是农业地区的地方政府。民主自治的原则明确地表现在乡镇地方事务治理的结构中,[①]其主要权力属于自治性质的全乡镇大会,负责管理全乡镇的公共事务,一般每年召开一次。日常工作则交给一个选举产生的委员会执行。这一级基本没有征税功能,但有一些经全体大会通过、法律允许的公共事业性服务收费职能。由于社会发展和城市化水平越来越高,乡镇政府日趋衰落,乡镇数目在缓慢减少。[②]

---

① (美)文森特·奥斯特罗母,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗母. 美国地方政府[M]. 井敏,陈幽泓译. 北京:北京大学出版社,2004:22.

② 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005:162.

(二)日本的市镇制度及其背景

1. 日本的行政区划体系

日本曾经受中国的影响很大,政治、经济体制都曾效仿过中国。公元6世纪,日本师法中国唐朝律令制度,确立了以国王(日本自称为"天皇")为中心的封建中央集权体制,在行政区划上也是依唐律,按"山川形便"的原则把全国划分为7个"道"和都城"五畿",道下再划分为"国",当时一共划分了68国,形成了5畿7道68国的区划架构。幕府时期的幕藩体制,则是把全国划分为300个藩,藩下设郡乡,按分割统治和世袭身份制的原则进行统治,这种分割的局面导致各自为政,妨碍了国内统一市场的建立。1868年明治维新后,日本进入近代化时期,将幕府体制改为府、藩、县三治体制,重新将全国划分为9府、20县、273藩。后废藩置县,变为府县两治制,直到1878年颁布"三新法"(《郡区町村编成法》、《府县令法则》、《地方税则法》)才确立了日本近代的行政区划体系和地方制度,于1888年重新调整为3府43县,并实施市町村制度,规定市町村是基层的地方公共团体,包含于府县(郡)里并受其监管,并开始逐步接受西方地方自治的思想,引入地方自治制度,完成对本国行政区划体制的改革。

二战后,日本的1947年新宪法和《地方自治法》对其行政区划建制和管理体制进行了重大改革,在单一制的情况下,实施的是中央与地方相对分权的地方自治管理模式,确立了东京都制、道府县制和市町村制,并确定地方官官制,推行地方自治,还把都道府县、市町村视为相同的自治团体,只是由于都道府县包含市町村因而其地位和级别实际上要高于市町村。这样,日本的行政区划就分为都道府县、市町村二级,截至2005年4月1日,日本全国共分为1都(东京都)、1道(北海道)、2府(京都府和大阪府)和43个县,

下有739个市(包括政令指定都市)、1317个町和339个村。[①]

此外,日本都道府县下还有一些特别的地方公共团体,包括特别区、地方公共团体合作社、财产区和地方开发事业团等4种,[②]其中特别区只设于东京都的中心部分,共设23个,如千代田区、中央区、文京区等。特别区从1947年开始设立,是"特别地方公共团体",具有明显的政区特征,与属于普通地方公共团体的市、町、村并列,构成目前日本行政区划层级体系(见图6-2)。特别区不享有完全的自治权,尽管它们的人口多超过核心市甚至已经接近于政令指定都市,但其行政首长即区长却曾经长期(1952—1975年)由东京都知事任命。近年来,要求扩大特别区的自治权甚至要求将其改为"普通地方公共团体"的呼声日益增高。[③]

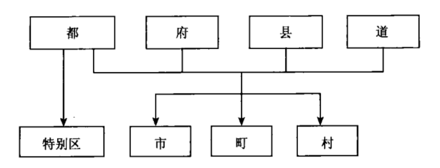


图6-2 日本二级制行政区划体系示意图

注:特别区为"特别地方公共团体",仅东京都设有。

资料来源:自行整理。

日本的都、府均相当于中国的直辖市,市、町(相当于中国的

---

① 地方公共团体. 东京政府网 http://www.metro.tokyo.jp/CHINESE/PROFILE/overview05.htm

② 刘君德,冯春萍,华林甫. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:109-110.

③ 厦门大学日本研究所网站 http://japan.xmu.edu.cn/website2.aspx?language=gb&research_id=2

镇)、村(相当于中国的乡)则为基层地方公共团体。市、町、村的置废、变更,需要先自行提出申请,都道府县议会通过决议,报经内阁自治大臣批准,其中市的置废、变更还必须事先由都道府县知事与自治大臣协商。按照日本1947年颁布的《地方自治法》规定,町设置标准为人口5000人以上且非农人口达到60%以上;市的设置标准则要求人口达到5万以上。二战以来,日本市町村变化很大,政府采取法律(如1953年通过的《町村合并促进法》等)、政策的手段来大力推动市町村的合并,町村的数量从1953年的9868个降至1995年的2568个;[①]2000年11月《关于推动市、町、村合并的意见书》发表后,推动市町村进一步合并,町村数量再降到2005年3月底的1656个(1317个町和339个村),市的数量则上升到739个市。[②]

2. 日本市町村的权限与运转特色

日本的都道府县与市町村在现行的自治制度上作为地方行政机关(公共团体)都是为了推进居民的福祉,其主要职权有:地方条例制定权、地方财政管理权、地方事务处理权、地方行政执行权;根据司法独立原则,司法权不在地方自治权限范围之内。地方政府管理事务分为“固有事务”和“委任事务”两种,固有事务是指处理地方居民的相关事务,地方可以自行取舍;委任事务是指受国家委托处理的相关事务,须在国家监督和限制下处理。都道府县与市町村二者在法律地位上是相互平等的关系。但在实际中,由于作为都道府县这一级行政机关所处理的事务具有全局性与整体性的特点,所以它对市町村的行政事务具有一定程度的规定监督职权,

---

① 刘君德,冯春萍,华林甫. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:111-112.

② 日本地方公共团体. 东京政府网(http://www.metro.tokyo.jp/CHINESE/PROFILE/overview05.htm)

对于维持保证市町村行政事务处理的条件水平进行监督。另外，在机关委任制度下，都道府县作为国家行政机关所发挥的对于市町村进行的审批与指导监督的职能多一些。这样一来，就呈现出了都道府县事实上比市町村的地位优越，它对于市町村的指导与管理就成了理所当然的事。在这种情况下，新的都道府县与市町村的关系是：根据各自的性格特点明确制定相应的职能范围并分担之，在特别注意二者不是上下级关系的基础上，建立平等互助（协力）的新关系。一方面都道府县对市町村负责行政指导，如执行国家与市町村的中介作用，并对其组织活动提供行政指导和建议，对他们之间的矛盾和纠纷进行裁决；另一方面，都道府县对市町村实行有效的法律监控，市町村必须在都道府县制定的规范内处理其内部事务。在这种情况下，都道府县作为包含着市町村的广域地方公共团体（行政机关），负责处理一些具有特殊性的事务（非结构性问题），而市町村政府作为基层的行政机关（基层公共团体），负责处理一般性的事务（结构性问题），这对于以平等互助（协力）关系为基本思路的二者的新关系是妥当的分工。市町村政府的职能主要是处理与本地居民生活密切相关的各种事务，如中小学的设置与管理，自来水和下水道的建设，运输事业，医院、公园、图书馆、运动场以及消防设施、国民健康保险、征收地方税等。2000 年 4 月 1 日《地方分权推进相关法律整备法》实施后，地方自治权限更趋扩大。①

日本 47 个都道府县同属于一级行政区，基本上不存在同级不同权的问题。而二级行政区的市町村因为规模大小与人口多少的悬殊，其履行职能的能力也不同，因而职能上也有较大区别。在日

① 林谷蓉．中央与地方权限冲突[M]．台北：五南图书出版股份有限公司，2005：93.

本,“市”被划分为4种:“政令指定都市”、“中等核心城市”(中核市)、特例市和普通市。虽然这些市在法律上地位相同,但政府权限大小不同。

(1)普通市。按照日本《地方自治法》的规定,人口在5万人以上并且市区户数和工商业人口均占60%以上的地区可以设“市”。实际上,二战后以来日本政府为了推动町村合并,曾两次规定了3万人以上者也可设市的“特例”,因而现有不少市的人口在5万人以下。普通市与町村享有的权限基本一样,而其他3种市则比普通市相对更多,具体三者又有差别。

(2)政令指定都市。政令指定都市是1956年根据修改后的《地方自治法》设立的,其设立标准为:一个都市人口超过50万人(实际操作从严,要求人口超过100万人)且在经济和工业运作上具有高度重要性。自1956年开始认定,到目前日本总共有15个市被列为政令指定都市,由北到南分别为:札幌市(北海道)、仙台市(宫城县)、埼玉市(埼玉县)、千叶市(千叶县)、川崎市(神奈川县)、横滨市(神奈川县)、静冈市(静冈县)、名古屋市(爱知县)、京都市(京都府)、大阪市(大阪府)、堺市(大阪府)、神户市(兵库县)、广岛市(广岛县)、北九州市(福冈县)、福冈市(福冈县)等。[①] 政令指定都市虽然隶属于道府县的管辖,但在城市规划、居民福利、传染病预防等多项行政业务方面直接接受中央政府的指导而不受道府县节制,其权限比普通市多100多项,其性质类似于我国的“计划单列市”。在行政机构方面,政令指定市的特殊之处是可以下设“区”,区下设事务所或派出所。但此类区与东京都的特别区不同,它不是一级政府,而是市政府的派出机构,不设议会,区长

① 2006現勢版《日本政令指定都市・中核市・特例市一覧》http://www.xzqh.org/bbs/dispbbs.asp? boardID=20&ID=28378&page=5

由市长任命。

(3)“中等核心城市”(中核市)。根据1994年6月地方自治法修正案,中核市是指人口大于30万人、面积大于100平方公里(注:根据2006年6月《地方自治法修正案》,面积要求废止)、昼夜人口比在100%以上并得到所在都道府县同意的市。自1994年中核市制度化以来,到2006年日本共设有函馆市(北海道)、秋田市(秋田县)、郡山市(福岛县)等36个中核市。① 中核市的职能权限虽然小于政令指定都市,却也从道府县政府职能中接替了诸如城市规划、住宅建设、环境保护、限制屋外广告、卫生保健等60多项事务权限。②

(4)特例市。根据1999年7月地方自治法修正案,特例市是指那些人口在20万人以上(30万人以下)的城市。到2006年日本共设有八个市(青森县)、盛冈市(岩手县)、山形市(山形县)等39个特例市。③ 特例市的职能权限介于中核市与普通市之间,比普通市多了批准开发项目、指定限制噪音区域和监管停车场等权限。

(三)德国的市镇制度及其背景

1. 德国的行政区划体制

德国是一个有着悠久联邦制传统的国家。在漫长的历史中,德国曾长期处于分裂状态,直到1871年才实现统一,其后又历经战争,政体也几经变化。二战后的联邦德国仍保持联邦传统,由11个州组成,而原民主德国后来则采用了中央集权制,将全国划分为14个行政专区。1990年10月,原民主德国以5个州的形式并入联

---

① 2006現勢版《日本政令指定都市·中核市·特例市一覧》http://www.xzqh.org/bbs/dispbbs.asp?boardID=20&ID=28378&page=5

② [日]佐佐木信夫. 日本的行政结构[M]. 东京:日本图书印刷株式会社,1996:74.

③ 同①。

邦德国,实现两德统一后,全国共有16个享有国家权力的“州”(含柏林、汉堡与不来梅3个都市州,亦相当于别国的“直辖市”)组成。

州以下为地方政府(都市州下不设地方政府),在德国传统中,地方政府一般由两个层级构成(见图6-3):一是作为地方政府最基层的乡镇(communes);二是乡镇之上的县(counties)。此外,在一些较大的城市达到一定要求(人口超过10万人,且地位重要)则可设为“市”(city county,部分学者直译为“城市县”),市是集县的职能和镇的职能于一体,呈现一种单一层级的治理结构,独具特色。①

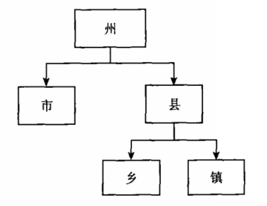


图6-3　德国州以下行政区划体系示意图

资料来源:自行整理。

20世纪60年代中后期,原西德开始了地方行政区划改革,始于当时国内关于重新划定地方政府疆界的辩论,越来越多地受到日益升温的“规划讨论”的影响。地区的规划者们批评人口和社会经济的不平衡和既存的地区结构的不合理,他们构想了一种功能特殊的“中心地方”体制作为未来区域划定和居住区划的指导思

① (德)赫尔穆特·沃尔曼.德国地方政府[M].陈伟,段德敏译.万鹏飞校.北京:北京大学出版社,2005:22.

想，主张考虑公共服务（如学校、医院、药店、剧院等）供给的有效性，按照“功能中心”设置乡镇和县。[①] 经过十余年的努力改革基本完成，到1978年底，原西德县的数目由1968年的425个减少为237个，减少了44.7%，市由135个降至91个，降幅达32.6%。乡镇区划改革则有两种情况：一是乡镇合并；二是在保持原有乡镇作为地方政府单元地位的基础上，由若干乡镇组成联合行政体。到1978年底，乡镇数目由1968年的24282个减少到8518个（其中参与“乡镇联合行政体”的乡镇占75%），减幅达64.9%。[②] 原东德于1990年以5个州加入德国后，原东德既有的集权体制下的行政区划结构已经不适合地方自治的要求，新成立的各州很快决定推动政区改革，大规模合并县的数目，个别州（萨克森州）还合并了乡镇数目。目前德国共设有116市和323个县，县下分为14511个乡镇。[③] 有些地区在州和县市之间还设有“专区”，但专区不是一级行政区划，只是州政府派出的管理机构，首长由州政府任命。

2. 德国市镇的权限与运转特色

德国的市镇具有自治传统，早在中世纪晚期，德意志的大多数城市就曾经获得“自由市”的地位并保持几个世纪。1808年普鲁士自由派政府官员弗莱尔·冯·斯坦因颁布《普鲁士市镇法》，以立法的形式宣称“保护自由，通过参与来维持市民精神”，从而开创了一种地方自治模式之先河。[④] 但必须要指出的是，这种自治还只是

---

① （德）赫尔穆特·沃尔曼．德国地方政府[M]．陈伟，段德敏译．万鹏飞校．北京：北京大学出版社，2005：36－37.

② （德）赫尔穆特·沃尔曼．陈伟，段德敏译．万鹏飞校．德国地方政府[M]．陈伟，段德敏译．万鹏飞校．北京：北京大学出版社，2005：39，41.

③ （德）赫尔穆特·沃尔曼．德国地方政府[M]．陈伟，段德敏译．万鹏飞校．北京：北京大学出版社，2005：28－29.

④ （德）赫尔穆特·沃尔曼．德国地方政府[M]．陈伟，段德敏译．万鹏飞校．北京：北京大学出版社，2005：4－5.

限于市镇,广大的乡村依然牢牢地掌握在占有土地封建晚期的贵族手里。随着19世纪革命与民众的抗战,以及工业化与城市化的发展,德国地方自治在曲折发展中逐步强化并向乡村地区发展,最终成为德国基本的政治制度。1919年8月通过的《魏玛宪法》第127条就保证市镇和县有权利在法律的范围之内实行自治,并设立了地方选举的普遍选民(男女平等)的原则。二战后,战败的德国分裂联邦德国和民主德国。联邦德国遵循西方同盟国的观念在其占领区,重建非集权的民主结构,1949年的联邦德国《联邦基本法(宪法)》规定,州以下的县、市、镇、乡有权利"在其责任之内,在法律的范围之内,处理地方共同体的所有事务"[①]。这样,民主的地方权威首次得以完善。

德国的县市既是州下的行政区划单位,又是享有自治权的行政实体。县市长由普选产生。县和市政府在职能上具有双重性:一方面行使州政府委任的行政任务,旨在"维护公共秩序",主要包括许可与审核、环境保护、驾照发放、市民登记等,核心多为实施联邦和州的法律;另一方面具有地方自治权,即对地方事务进行管理的权力。地方事务又包括两类:一是联邦和州法律规定的强制型任务,如维护公共安全于秩序、居民登记、社会福利、公共卫生等;二是自己决定行动与否的自愿型任务,如地方治安、公共交通与地方道路建设、城市建设与基础设施、自然与环境保护、营业法规体系及偿付等。

乡、镇是德国最基层的地方单元,是县市的组成部分,但在职权和组织上又完全独立。在法律上,乡镇是组成县的地区自治团体,它们有权在宪法的范围内,对地方的一切事务自立自主地作出

---

① (德)赫尔穆特·沃尔曼. 德国地方政府[M]. 陈伟,段德敏译. 万鹏飞校. 北京:北京大学出版社,2005.

决定。与市、县一样,所有乡、镇的组织机构必须经民主选举产生,是一个独立的法人社团,在法律范围内享有完全的自治权。其职能也主要分为两大类:一类是处理本地一切公共事物,如自主经营和管理地方短途公共交通、地方道路建设、水电及煤气供应、废水处理和城市建设规划等事项,以及幼儿园和小学、剧院、博物馆、医院、体育场所和公共游泳池的建设。另一类是执行县的委托事务,如居民登记、公共秩序、警察和交通管理等。乡镇的行政开支主要来源是州和县市的拨款,以及自主经营所得和居民的部分税收。

然而,需要注意的是,德国与大多数欧洲大陆国家一样,教育和警察传统上是由"国家"(即州)来负责。县市与乡镇作为地方政府,其关于小学和中学教育的责任仅限于办学的技术层面(教学大楼的建设与维护、工勤人员的雇用等),而实质性事务(教师的任命、报酬、课程安排等)则有"国家"(即州)来掌管。类似的,警察力量也是在州的掌控之下。①

(四)法国的市镇制度及其背景

1. 法国行政区划体制演变

法国是西欧面积最大的国家,其高度中央集权的传统在西方国家是很特别的。1792 年建立的法兰西第一共和国,为了推行民主政治,对地方行政建制进行了大刀阔斧的改革。根据"一律平等的原则",取消地方特权,推行地方分权和自治,并对全国的行政区划进行了大幅度调整,建立起统一的省(département)—专区—县—市镇(commune)四级制(见图 6 - 4 a),并规定每个省的范围应该控制在从首府到省内每个市镇的时间在一天之内。② 这一改

① (德)赫尔穆特·沃尔曼. 德国地方政府[M]. 陈伟,段德敏译. 万鹏飞校. 北京:北京大学出版社,2005:99.

② 陈嘉陵. 各国地方政府比较研究[M]. 武汉:武汉出版社,1991:61.

革使法国从中央集权变成地方分权的国家。由于此改革过急过快,既没有考虑传统思想与行为定势的影响,又没有必要的施行条件与经验,还缺乏必要的配套的改革措施的情况下,改革导致严重的无政府主义,危及国家统一。1799 年拿破仑发动"雾月 18 日政变"后废除改革,恢复中央集权的君主制。

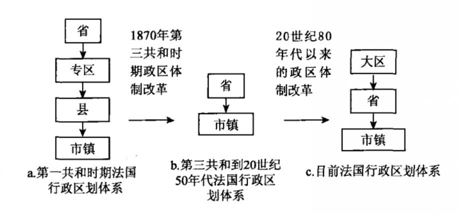


图 6 –4　法国行政区划体系演变示意图

资料来源:自行整理。

1870 年建立的第三共和国时期,制定了《地方政府法》,扩大了省议会的部分职权。而后又放宽了市议会的自主权,省、市镇被确定为"有限"的地方分权单位,就此奠定了法国省—市镇二级行政区划体系(见图 6 –4b),①并一直延续到 20 世纪 50 年代。二战后法国经过恢复期后,国民经济面貌发生巨大变化,原有政区(省与市镇)数量过多、规模过小,巴黎与外省的严重对立,民主政治的日益发展以及法国社会经济社会日益地区化等引起的矛盾重重,迫使法国政府开始对本土原有行政区划体制进行改革。如 1962 年后通过合并一些过小的市镇的方式调整市镇规模,成立了一些"城

---

① 刘君德,冯春萍,华林甫. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:87 –88.

市共同体”;在省以上则于1955年设立“计划区”,无甚权利。1964年成立“地区发展委员会”,为地区咨询机构。1972年又调整为“地区性公共机构”,权利还是极为有限。1982年3月,《关于市镇、省和大区的权力和自由法案》(简称《权力下放法案》)通过后,法国开始了新一轮地方政府体制改革,其基本目标是实现地方政府管理的民主化,扭转中央高度集权。该法案规定,市镇、省和大区由经选举产生议会自行管理,而中央对大区和省的控制大大松动,大区、省、和市镇等地方政府自治权力得到很大发展。① 与此同时,法国本土的行政区划体制也由原来的省—市镇二级制演变为现在的大区(La region)—省—市、镇三级制(见图6-4 c)。法国本土目前共分为22个大区(含科西嘉地方行政区),96个省和36568个市镇。②

此外,法国还有一些其他的地方组织,如省下被分为数个区,驻有区长,全国共有329个区,但区不是正式的行政区划单元,区长职责也只是辅佐省长的事务。每个区再划分为乡(canton),在城市地区,一个市镇通常涵盖几个乡,而在乡村地区,一个乡通常由一些小镇组成。乡的角色实际上是构成一个选举区,在选举中每个乡推举一名成员代表其参与省议会。目前全法国共有3879个乡。③

2. 法国市镇体制运行与权限

大区为法国最高政区单元,每个大区包括数个省,由大区议会(conseil régional)管理。大区议会每6年由直接普选产生,议会参与经济和社会领域的大多数事务的管理和财政预算与拨款等。每一个大区设有一位区长(共和国专员),其任务是负责大区级的政

① 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005:77-79.

② 维基百科. 法国行政区划 http://www.wikilib.com/wiki/

③ 同②。

权，比如统筹公安事务等。科西嘉因为地位较特殊而比一般大区拥有更多权力。省是比大区低一级别的行政区域，跟大区相似，省由每6年直接普选产生的省议会（conseil général）管理和对其经济和社会领域的事务进行财政拨款。目前，省的职责范围经常与大区重叠。同大区相似，每个省有一个省长（共和国专员）管理行政事务，向省议会提出议案并执行省议会通过的决议。

市镇是法国基层的行政单位。法国也是西方建立市制最早的国家之一，早在1789年法国就有了《市镇法典》，明确规定，所有居民共同体，不论人口多少（在实际操作过程中，一般是把聚集2000人口作为设市镇的习惯标准）均为市镇，享有市镇的法律地位，拥有公法人地位，拥有自己的财政预算。由选举产生的市镇议会（conseil municipal）治理，并由同样经选举产生的市镇长（maire）执行。现在全法国的3万多个市镇大小规模相差极大，但各市镇权利一律平等。根据1982年《权力下放法案》和《市镇法典》（1982年修改），市镇的管理权力有所增加，主要职能包括三部分：一是城市建设管理，如市镇建筑、土地等级、公路、停车场、公园建设等；二是市镇社会管理，如警察、民防、征兵、医疗补助、妇女儿童福利、公共救助、慈善救助、失业救济等福利事业；三是市镇文化教育卫生管理，如教育、艺术馆、图书馆、博物馆、剧场、音乐和艺术、公共卫生、保健服务等。除此之外，市镇议会还有权提出财政预算，有权在重要领域提出市镇计划，还可对困难企业提出直接或者间接资助，并可与其他地方行政单位签署协议。①

为了解决市镇规模过小而频繁出现的跨界事务，改善各邻近市镇在公共交通、经济区域等方面的合作，很多市镇建立了很多共同体，整合了不同层次的协作。到目前主要有：①14个城市共同

① 杨宏山．府际关系论[M]．北京：中国社会科学出版社，2005：79.

体(communauté urbaine),等级最高的市镇间合作组织,每个城市共同体拥有50万以上居民,且包含至少一个人口多于5万人的城市。其职能甚广,包括区域性的空间规划、城区改造、交通管理、用水管理、垃圾处理等,资金则通过税收、贷款和国家拨款筹集。②156个聚居区共同体(communauté d'agglomération,又译为"专区"),针对5万人以上居民规模的社区(包含一个人口至少1500人的城市),职能与城市共同体相似,但权限要小得多。③2334个市镇共同体(Communauté de communes),没有人口限制,职权更小等。到目前共有32223个市镇(即88.1%的法国本土市镇)归入各式共同体。[1]

必须说明的是,法国是一个传统的单一制的中央集权国家,中央政府对"地方自治"有很强的控制能力。中央政府对地方行政控制的形式主要有两种:一是人事控制。大区和省的共和国专员(1982年后称为区长和省长)为中央派出的代表,是国家权力的受托者,市镇长也为国家代表(兼任国家官员和地方民选行政首长的双重身份);同时,中央政府各部门还分别设立本部门的驻地方代表,就相关事务进行监督和控制;并且,中央政府有权解散大区、省和市镇议会,重新选举。二是财政控制。中央政府有权干预甚至决定和批准省与市镇的预算,并在中央补助金上对地方施加压力,迫使地方按中央政府意志行事。尽管20世纪以来,在《权力下放法案》、《有关市镇、省和大区的权力和自由法案》等新法律法规下,地方政府权限有了明显扩大,但并未从根本上改变原有的中央对地方的控制,改变的只是控制的内容、重点和手法而已。[2] 但不管怎么说,在保持中央集权的前提下,法国地方政府自治的改革是卓

① 维基百科. 法国行政区划 http://www.wikilib.com/wiki/

② 刘君德,冯春萍,华林甫. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:87-88.

有成效的，其经验和某些做法值得我国学习。

（五）国外市镇制度的启示与经验借鉴

上述主要国家县、乡镇市体制经过长期的实践和演变，积累了大量的经验，对我们的启示主要有如下几点：

1. 行政区划层次应该力求简单

如果允许把联邦制国家的州看成类似我国“省”的第一级地方政区的话，那么我们可以看出，在上述国家中，层次比较简单，第一级行政区与县（法国的“省”与之相当）之间没有其他层级的行政区划，属于“省—县—乡镇”的简单类型，日本更是简单的都（道、府、县）—市（町、村）二级制。

按照管理学的基本原理，采用减少管理层级实现“扁平化”组织结构，既有利于加强下级（地方）的自治，使其拥有更大的管理职责和权限，也有利于缩短上下级之间行政层级距离，便于上下沟通。随着现代化科技的发展，现代管理手段的进步，层级较少的行政区划体制更能适应地方发展的要求。

2. 县制是一种极富弹性的制度，可以向区域性政府方向发展

我国县制是一种历史悠久的地方制度，与国外很多国家的县制（包括法国的“省”）有许多相似之处，这些国家县制的发展、改革的演化规律对我国县制改革具有重要的启示和借鉴作用。伴随着城市化，县制名称虽然没有变化，但由于内部结构和职能发生了重大变化，同时这也就为县制创新带来机遇，为其发展创造了新的空间。但中国和各国实践都揭示了同一个道理：必须而且能够保持县制的相对稳定，不能简单的把县改为市，这样做并不能代表城市化发展的方向。

县制是一种极富弹性的制度，它产生于农业社会，也可以在城市化时代发挥其独特作用。赋予县内各组成单位（乡、镇、市）相应的自主权力，依法处理其内部的自治性事务。而县则作为较高一

级的地方性政府，可以对全县范围内的市、镇、乡提供各种服务职能，保证其农村性、城市性和区域协调职能综合发挥。随着城市化的高度发展，县内城市数量增加，县还应该加强其区域协调职能，使自己逐步演化成为区域性政府。

3. 县下辖市应该成为我国县制改革的一个方向

如上所述，中外县制都具有悠久的历史传承、博大的适应性和顽强的生命力。在城市化过程中，我们不能简单地把“县”改成“市”，而是应该多在县制内部区划结构和行政管理方式上进行改革。结合国外经验，当县内城镇达到设市标准后，可以在县内设市，在县内部实行城乡分治，分设市、镇与乡，实行县管镇、乡、县辖市体制。实行县下辖市体制代表了我国今后县制改革的一个方向，并且这种趋势已经在我国东部沿海等地区的一些发达县里出现，不少县内已经出现多个规模较大的城市（经济强镇）。当然，在实行县下辖市体制的同时，也不排除少数大县境内的大镇独立升格为县级市。

4. 城市化特色显著的“狭域型”的城市型政区

从上述国家和地区的实例来看，各国家和地区都设置了城市型政区。联邦制国家在州以下有县级市（甚至县下还有市、镇）；单一制则在一级政区里就设有城市类型行政区，如日本的都、府，下面还有市、町（相当于我国的镇）。上述国家和地区的城市型政区都是体现城乡分治，实行狭域型设置模式，即城市型政区的范围就是城市化水平较高的范围，没有或者说很少含有农村地域。这一点类似新中国成立初期的切块设市。

5. 上述国家和地区在县与乡镇市的层次上，均实施自治制度

就西方传统来讲，地方治理的核心体制是地方自治。西方地方政府本身就是建立在自治的基础上的，尤其是作为最基层的乡、镇和市，居民自治的程度更高。其自治权限完全由法律确定和规

范,各级政府依法行政,在保证国家统一政令的基础上,充分发挥地方居民的自治权。实行地方自治既有利于从根本上转变政府职能,依法明确各级政府的职、责、权、利,也有利于充分调动地方(特别是普通居民)的积极性,在法律规定的范围内各行其是,实现区域的善治。

尤其值得一提的是日本,日本曾学习和借鉴中国古代的行政区划制度,近代则融入西方地方自治制度,创新了自己的行政区划体制,实行都道府县和市町村自治,在很大程度上推动了日本社会、经济和政治近(现)代化进程,增强了国家实力,从而进入列强行列。这对我国推进地方自治(目前第一步主要是县辖政区的自治)具有很大参考意义。事实上,我国清末颁布的《城镇乡自治章程》等规章就是在某种程度上借鉴了日本地方自治制度。

二、我国台湾地区县辖市体制及其经验借鉴

(一)我国台湾地区的行政区划体系

台湾自古就是我国领土不可分割的一部分,其行政区划是中国整体的一部分,经历了很长的历史变迁过程。台湾当代的行政区划由于历史的原因,与大陆的行政区划体制存在着较大差异,有其鲜明的特征。明郑收复台湾后,依大陆例,建立了州、县政权。清统一台湾后设府、县(厅),到1875年全台设2府(台湾、台北)8县4厅。1887年台湾设省、辖3府(台湾、台北和台南)11县3厅1直隶州。1945年台湾光复后,恢复省制,并与大陆并轨时台湾地区下辖8县9省辖市和一个草山管理局,县下为县辖市和县辖区,区以下再为乡、镇,省辖市下为区,草山管理局下为镇。1950年9月,针对岛内政区层级过多、规模结构不协调等问题,台湾当局根据人口、历史、自然条件等状况,对行政区划进行了适当的调整,把原8县9省辖市1管理局调整为16县5省辖市1管理局(草山管理局

改为阳明山管理局),下辖6县辖市、134乡78镇,裁撤了县辖区而由县直接管辖乡镇和县辖市。这样,岛内行政区划体系理顺为省—县、省辖市、阳明山管理局—县辖市、乡、镇三层结构模式(见图6-5)。

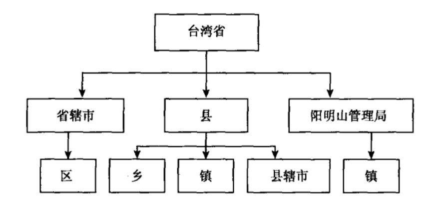


图6-5 1950—1967年我国台湾地区行政区划体系示意图

资料来源:引自刘君德等. 中外行政区划比较研究. [M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:295.

20世纪50年代以来,台湾当局推行地方自治制度,行政区划也相应地进行了调整。1967年7月把台北市升为"院(直)辖市"(注:阳明山管理局在1968年划归台北直辖市管辖,1977年改为管理处,不再是地方政府),1979年高雄市升为"院(直)辖市"。实行所谓"省—县、省辖市—乡、镇与县辖市"与"直辖市—区"并列制(见图6-6)。此外,台湾当局还维持着一个虚设的"福建省",下设金门县和连江县(马祖列岛等)。

1998年9月,台湾当局通过所谓的《台湾地区政府功能业务组织调整暂时条例》,确立了"精省"业务,[1]把台湾地区政府改为所谓的"行政院"派出机构,取消省自治。"精省"之后,又相继成立

① 赵永茂. 中央与地方权限划分的理论与实践——兼论台湾地方政府的改革方向[M]. 台北:翰芦图书出版有限公司,1997:231.

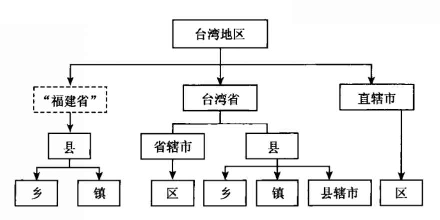


图 6－6　1967—1998 年期间我国台湾地区行政区划体系示意图

资料来源：自行整理。

"南部联合服务中心"和"中部联合服务中心"（均属于派出机构），尝试形成"省"、南（中）部联合服务中心与"直辖市"为第一层，下面为县、"省辖市"和"直辖市"，乡、镇和县辖市为基层政区。但由于省政府被精简后处于"冻结"状态而迅速虚化，名存实亡；而"区域联合服务中心"一出现就仅是虚级的派出机关，权力有限，且为新成立的机构，运行机制尚不完善，对各县和省辖市的影响力很小。所以，在"自治"和本能的权力膨胀的基础上，"精省"后县与省辖市的地位得到实质提高，实际上已经形成省辖市、县与"直辖市"并列的情况，只不过"直辖市"的行政级别和地位要高一些，自治权限大一些而已，这种现象在近年的几次我国台湾地区的地方选举中得到体现。"直辖市"、县、省辖市下则是区（"直辖市"和省辖市下的区均与乡镇同级，县不设区）、乡、镇和县辖市（见图 6－7 a）。到 2010 年 8 月为止，台湾地区共分为 2 个所谓的"直辖市"（台北和高雄），5 个省辖市（基隆、新竹、台中、嘉义和台南），18 个县（台北、宜兰、桃园、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、云林、嘉义、台南、高雄、屏东、台东、花莲、澎湖、金门、连江），下辖 49 个区（其中所谓的"直辖市"的区 23 个，省辖市的区 26 个），321 乡镇市（其中乡 226

个、镇62个、县辖市33个)。2010年12月25日起,台湾地区实行"五都"改制,新北市(台北县改制),台中市(台中县市合并改制),台南市(台南县市合并改制),高雄市(高雄市县合并改制)等4"直辖市"成立,原县下辖之乡镇市改制为区。至此,台湾地区共辖"直辖市"5个,省辖市3个和17个县,下辖157个区(其中"直辖市"的区145个,省辖市的区12个),211个乡镇市(其中乡153个、镇41个、县辖市17个。)[①]

1. 我国台湾地区现行的县辖市制度

1945年台湾光复后,中国国民政府把岛内原日占时期的"州(厅)—市郡(支厅)—街、庄(区)"的行政区划体制废除,恢复省制,5州3厅改为8县,11市改分为9省辖市和2县辖市(花莲市、宜兰市,与县辖区公所平级,层级高于乡镇),郡改区、街改镇、庄改乡,全面与当时国民政府大陆地区的行政区划体制并轨。[②]

早在1947年12月,南京国民党政府就拟订了《院辖市自治通则》和《市自治通则》两个草案,将市明确分为院辖市、省辖市和县辖市3种,并明确规定了各种市的设置标准。后因国民党政府在大陆地区的土崩瓦解而未能付诸实施,但其主要思想(政区的"自治"原则和对"市"分等级)却随着国民党残退而带入台湾,对我国台湾地区后来的市制产生了及其深刻的影响。

1950年台湾当局所谓的"行政院"颁布"台湾地区各市县实施地方自治纲要",全面改革了当时岛内的行政区划体系,撤销了县辖的区公所,使县辖市和市辖区的行政级别与乡镇相同。同时规定了市建制的标准,县辖市的人口规模为5万人;省辖市的条件,仍然按南京国民政府时期制定的所谓"市自治法",即除省会外,人

① 维基百科. 台湾乡镇市区列表 http://www.wikilib.com/wiki/

② 刘君德,冯春萍,华林甫. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:294-295.

口需在20万人以上，或者人口在10万人以上的政治、经济、文化地位的重要城市。按此纲要，台湾当局分别于1950年8月将嘉义、1951年12月将新竹、彰化、屏东等4个当时未满10万人口的省辖市降为县辖市，1982年7月，又将新竹、嘉义恢复为省辖市。[①]

由于国民党败退迁台，加之20世纪60—70年代经济的迅速发展，导致台湾人口持续增加，集聚程度越来越高，使得原有设市的人口指标显得过低。1985年台湾当局颁布的所谓的"台湾地区各市县实施地方自治纲要（修正案）"中，省辖市的设置标准提高到50万（1992年再次提高到60万人）人口以上，或者在政治、经济、文化上比较重要、人口在20万人以上者。县辖市的标准则修改为：①县政府所在地；或者②工商业发达、财政充裕、交通便利、公共设施完备、人口在10万人（1992年又修改为15万）以上者。[②]

1999年台湾当局所谓的"立法院"新颁布所谓的"地方制度法"，对原行政部门制定所谓的"台湾地区各市县实施地方自治纲要（修正案）"的有关"地方自治"等制度进行了确认，并以"国家法律"的形式再次对各类市的设置作了新的规定。其中，"直辖市"要求聚居人口达125万人以上且在政治、经济、文化及都会区域发展上有特殊需要的地区。"省辖市"则是要求聚居人口达60万人以上未满125万人，且在政治、经济、文化上地位重要之地区。"县辖市"的设置标准则是人口聚居达15万人以上未满60万人，且工商业发达、财政充裕、交通便利、公共设施完备之地区；地方制度法还废除了县治中心得以升格为县辖市的条款。同时还规定，之前已

① 刘君德，冯春萍，华林甫．中外行政区划比较研究［M］．上海：华东师范大学出版社，2002：310.

② 刘君德，冯春萍，华林甫．中外行政区划比较研究［M］．上海：华东师范大学出版社，2002：310.

经设立的各类市不适用该法规定。[①]

截至2010年8月,我国台湾地区共设有33个县辖市(见表6-1),仅有金门县、连江县(马祖列岛)未设置,另设有"直辖市"2个(台北和高雄),省辖市5个(台中、台南、基隆、新竹和嘉义)。这32个县辖市,其面积总量为1535.64平方公里,仅占全台湾管辖面积的4.24%,总人口达617.9万多人(1999年),占全台湾地区总人口的28.04%。

此外,台湾接近县辖市15万人口要求的乡镇有:桃园县龟山乡(12.9万人)、桃园县芦竹乡(12.6万人)、彰化县员林镇(12.6万人)等。[②] 但由于台湾地区人口增长已渐趋缓慢,且近年来台湾经济持续低迷,而这些乡镇本身发展滞缓,因而短期内不易有乡镇升格为县辖市。

表6-1　　我国台湾地区县辖市一览表(2010年8月)

市　名	所属县	面积(km^2)	人口(万人)	成立时间	备　注
板桥市	台北县	23.16	52.4	1972.7	县　治*
三重市	台北县	16.32	38.0	1962.4	*
永和市	台北县	5.71	22.8	1979.1	*
中和市	台北县	20.14	39.2	1979.1	*
新庄市	台北县	19.74	36.5	1980.1	*
新店市	台北县	120.23	26.4	1980.1	*
土城市	台北县	29.53	22.5	1993.6	*
芦洲市	台北县	7.44	16.1	1997.10	*
汐止市	台北县	71.29	15.5	1999.7	首度适用地方制度法*

① 刘君德,冯春萍,华林甫. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002:311.

② 维基百科. 县辖市 http://www.wikilib.com/wiki

续表

市　名	所属县	面积(km^2)	人口(万人)	成立时间	备　注
树林市	台北县	33.13	15.1	1999.10	*
桃园市	桃园县	34.80	31.6	1971.1	县　治
中坜市	桃园县	76.52	31.9	1962.7	
平镇市	桃园县	47.75	18.8	1992.3	
八德市	桃园县	33.71	16.2	1995.1	
杨梅市	桃园县	89.12	15.2	2010.8	
竹北市	新竹县	46.83	8.8	1988.10	县　治
宜兰市	宜兰县	29.41	9.2	1946.1	县　治
苗栗市	苗栗县	37.89	9.0	1981.12	县　治
丰原市	台中县	41.18	16.1	1976.3	县　治 *
大里市	台中县	28.88	17.2	1993.11	
太平市	台中县	120.75	16.6	1996.8	*
彰化市	彰化县	65.69	22.8	1951.12	县　治
南投市	南投县	71.60	10.5	1981.12	县　治
斗六市	云林县	93.72	10.0	1981.12	县　治
太保市	嘉义县	66.89	2.9	1991.7	县治(县政府所在地)
朴子市	嘉义县	49.57	4.5	1992.9	县治(县议会所在地)
新营市	台南县	38.54	7.6	1981.12	县　治 *
永康市	台南县	40.28	19.3	1993.5	首度适用 15 万人口要求 *
凤山市	高雄县	27.43	31.9	1972.7	县　治 *
屏东市	屏东县	65.07	21.5	1951.12	县　治

续表

市　名	所属县	面积(km²)	人口(万人)	成立时间	备　注
马公市	澎湖县	33.99	5.2	1981.12	县　治
花莲市	花莲县	29.41	10.8	1946.1	县　治
台东市	台东县	109.77	11.1	1976.1	县　治
合 计	-	1535.64	617.9	-	

注:人口为 1999 年数据, * 为 2010 年 12 月,随“五都”改制为区。

资料来源:①前 30 个县辖市面积与人口数据根据台湾经济建设委员会编《都市及区域发展统计汇编》(2000 年)整理,转引自刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝著《中外行政区划比较研究》,华东师范大学出版社,2002,第307~308页;太保和朴子 2 市数据来源于崔乃夫主编《中华人民共和国地名大词典(第三卷)》,商务印书馆,2000 年。②各县辖市成立年期和备注资料根据维基百科. 县辖市(http://www.wikilib.com/wiki/%E7%B8%A3%E8%BD%84%E5%B8%82)整理。

2. 我国台湾地区乡、镇、县辖市自治的权限

1950 年台湾当局所谓的“行政院”颁布的“台湾地区各县市实施地方自治纲领”第二条规定:“县为法人,县以下为乡、镇、县辖市,乡、镇、县辖市为法人,均依本纲要办理自治事项。”可见,我国台湾的县和乡、镇、县辖市这两级政区都是地方自治团体。1985 年所谓的“台湾地区各市县实施地方自治纲要(修正案)”,继续保持此规定。1992 年所谓的“宪法增修条文”第八条规定:“省县地方自治制度以法律定之”,正式为我国台湾地区地方自治的法制化揭开序幕。[1] 1994 年颁布的所谓的“省县自治法”与“直辖市自治法”,以及 1999 年台湾当局所谓的“立法院”颁布的“地方制度法”,均对有关“地方自治”等制度进行了确认。台湾地区的乡、镇、县辖市与直辖市、县、省辖市一样,均为地方自治团体之公法人,由

① 蔡茂寅. 地方自治之理论与地方制度法(增补版)[M]. 台北:新学林出版股份有限公司,2006:89-90.

当地居民自选县(市)长与议会议员和乡(镇、县辖市)长与民代会代表等,依法实施地方自治(省在1998年“精省”中虚化,被取消自治)。各级自治团体政府(公所)的职事范围都大致分为“自治事项”与“上级政府委办事项”两大类:自治事项指“地方自治团体依‘宪法’或所谓的“地方制度法”规定,得自为立法并执行,或法律规定应由该团体办理之事务,而负其政策规划及行政执行责任之事项”。其中,乡(镇、县辖市)公所之自治事项大致包括:①关于组织及行政管理事项。如乡(镇、市)公职人员的选罢,组织的设立与管理,新闻行政。②关于财政事项。如乡(镇、市)财务收支与管理,税收,公共债务,公共财产的经营与处置。③关于社会服务事项。如乡(镇、市)社会福利,公益慈善事业与社会救助,殡葬设施的设置与管理,调解事业。④关于教育及体育事项。如乡(镇、市)社会教育的兴建与管理,文艺体育活动,礼仪民俗与文献,社会教育与文体机构的设置运营与管理。⑤关于环境卫生事项。如乡(镇、市)废弃物的清除与处理。⑥关于营建、交通及观光(旅游)事项。如乡(镇、市)道路的建设与管理,公园绿地的设立与管理,交通规划运营及管理,观光事业。⑦关于公共安全事项。如乡(镇、市)灾害防救的规划与执行,民防的实施。⑧关于事业的经营与管理事项。如乡(镇、市)公用与公营事业,公共事业与其他地方自治团体合办之事业。⑨其他依法律赋予的事项。此外,乡(镇、县辖市)还得执行“上级政府委办事项”,即指“地方自治团体依法律、上级法规或者规章规定,在上级政府指挥监督下,执行上级政府交付办理之非属于该团体事务,而负其行政执行责任之事项”。

所谓的“地方制度法”还规定,对跨区域事务的办理即如果直辖市、县(市)、乡(镇、县辖市)的自治事务涉及跨行政区域界限,则由共同上级业务主管机关统筹指挥各相关地方自治团体共同办理,必要时上级业务主管机关可以制定其中一适当地方自治团体

限期办理。如果地方政府在实施地方自治事项过程中,涉及"中央"与地方权限时,则由所谓的"内政部"与相关机关拟定实施纲要,报所谓的"行政院"核定。

(二)我国台湾地区市镇制度的启示

我国台湾地区县、乡镇市体制经过长期的实践和演变,积累了大量的经验,其中对我们的启示主要有如下几点:

1. 行政区划层次趋于简洁

如前所述,1998 年台湾当局发动"冻省"后,省迅速虚化,已经名存实亡。而新成立的"区域联合服务中心"(属于派出机构)则运行不畅,使得我国台湾地区行政区划体制实质上正向"直辖市"、县、省辖市一区、乡、镇、县辖市二级制方向发展,层级趋于简洁。经进一步研究,笔者发现,如果把我国台湾当局类比大陆地区的省级政府的话,则我国台湾地区的政区体系基本与大陆地区的海南省非常相似(见图 6-7),无论是在层级还是个别市的行政等级方面(注:海南省海口与三亚两市与其他县市一样,都直接属于海南省管辖,但此二市比其他县市行政级别高)。它揭示一个道理:适当减少政区层级,实行扁平化管理,是改革的大势所趋。

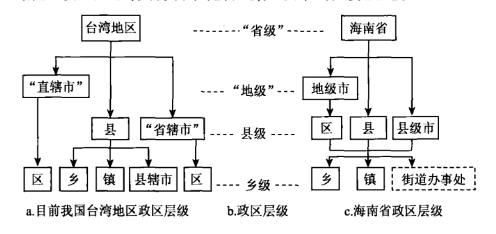


图 6-7　我国台湾与海南两地行政区划体系结构对比

资料来源:自行整理。

2. 县与乡镇市均实施"地方自治"制度

我国台湾地区的县、市与乡、镇、县辖市是建立在自治的基础上的，且自治的程度很高。其自治权限完全由法律确定和规范，各级政府依法行政，充分发挥地方居民的自治权。我国台湾地区的"直辖市"与县、省辖市以及乡、镇、县辖市自治的实践说明，行政区划并不必然排斥地方自治，任何政区既可以成为国家行政管理的一个层级，也可以同时成为地方自治的主体。这对打破某些传统的"政权建设"与"地方自治"相矛盾的思想桎梏有借鉴意义，对我国大陆地区民主化政治建设有积极意义。

但我国台湾地区在实施地方自治过程中，也出现了一些严重的问题，如地方自治的恶质化现象严重。① 台湾地区在实施地方自治过程中，特别是乡（镇、县辖市）自治中，一些土豪劣绅、地痞流氓，甚至黑道人物均插手"民主选举"，纷纷培植代理人甚至亲自参选从政；操纵地方事务，贪污腐化，假公济私等十分猖獗，而"中央"或上级苦于"自治"与权限划分却束手无策，已经严重危及地方自治制度存在根基的程度。以至于无论政界还是学界都忧心忡忡，提出取消乡（镇、县辖市）自治，改为县政府派出机关。这值得我们警觉在今后的改革中应该加以防范。

3. "城乡分治"的"狭域型"城市型政区

从表6－1中可以知道，我国台湾地区城市的管辖面积都不大，聚集的人口密度很大，实行的城乡分治的原则。本来，城市与乡村作为两种不同的聚落单元，有着质的区别，针对其事务的管理，应该采取不同的制度区分。目前世界上绝大多数国家均坚持这样的原则，我国台湾地区也是如此，城市型政区很好体现城乡分

---

① 蔡茂寅．地方自治之理论与地方制度法（增补版）[M]．台北：新学林出版股份有限公司，2006．89－90．

治，实行狭域型设置模式，即城市型政区的范围就是城市化水平较高的范围，没有或者说很少含有农村地域。这一点类似大陆新中国成立初期的切块设市。

4. 城市型政区层级分明：三级市制

我国台湾地区城市型政区依据城市（镇）规模的大小，分别设置为不同层级的市建制，实行的是三级市制：有“省级”的“直辖市”、县级的“省辖市”，乡级城镇也按规模大小分为县辖市和镇，并具有可操作的升格制度。在台湾的行政区划各层级均对应设有城市型政区，很好地对应了乡村——集镇——小城镇——小城市——大中城市——特大城市的城市化进程的需要，不同等级不同规模的城市设置不同层级市的建制。这一点值得大陆地区借鉴。

三、清末民初以来我国县辖市制度探索与实践

市制是指国家通过立法和行政手段在城市地区建立行政区划建制，进行城市管理的一种制度。[①] 我国是世界上最早产生城市的国家之一，公认的我国城市历史约有 4000 多年，为我国奠定了丰厚的城市社会组织、市民文化、市政设施等城市社会基础，形成了数量众多的具有一定规模的城镇社区，为这个市制的产生打下了坚实的物质基础。但在我国漫长的古代社会，以自给自足的自然经济为主要特征的农业经济是我国社会赖以生存和发展的经济基础，“城”与“乡”无论是在经济基础还是上层建筑体系中，二者差别并非十分明显。因此，我国历史上各朝代政府对城市的行政管理并没有单独设立建制，而是实行城乡合治的体制。中国市制萌芽于清末，出现于 20 世纪初期，它虽然带有西方市制舶来品的色彩，

---

① 戴均良．中国市制[M]．北京：中国地图出版社，2000：3.

但从本质上看它是中国城市千百年发展和近代中国工业化的产物。我国市制出现之初,其法律地位和行政地位都很低,最早是与乡镇同级,后来升为县级,再后来才出现直辖市。①

(一)我国市制产生的经济基础和时代背景

鸦片战争后,由于帝国主义的入侵,清朝政府被迫开放通商口岸,使得我国沿海和沿江的一些城镇出现列强设置的租界和工厂,并进行种种文化侵略活动,如上海、广州、厦门、天津、福州、汉口、九江、汕头、台北等城市。与此同时,中国新兴的民族资本主义工商业也在这些城镇中逐步发展起来,我国开始形成了近代意义的"城"、"乡"差别并日趋明显。首先,我国"城市"经济结构和发展速度已经与农村差别很大,开始出现了大量的工业和商业等非农产业并迅速发展;其次,城市中工商业的从业人员大大增加,人口密度加大且非农人口积聚很快,而且居民生活的社会化明显,生活方式、思想文化也开始与农村出现明显差别;最后,外来入侵的政治和经济力量以及我国新兴的民族资本和政治代表主要集中在城市,这也与农村不同。这种城乡之间的差异随着中国资本主义的逐步发展而发展,长久以来的城乡合治的政治制度已经越发不适合社会进步和经济发展的要求,最终必然要求上层建筑随之变化,"城市"的独立行政建制已经越来越迫切地提上了议事日程。

中国市制产生的时代背景是近代中国资本主义民主宪政运动。19 世纪末以来,以康有为、梁启超等为代表的维新派人物和严复等早期留学海外的归国人员均要求改良我国当时的国家行政管理,引入西方国家的某些制度来达到缓和国内矛盾、发展国家的社会经济的目的。20 世纪初期,孙中山先生领导的资产阶级革命运动的兴起,再一次深刻地改变着我国的社会各层面,包括"地方自

① 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:90.

治”在内的一系列西方近代政治制度引入中国,客观上把城市独立建制的要求与实施地方自治结合起来,为我国市制的产生提供了理论基础和现实可能。

在上述的经济基础和时代要求下,清政府为了抵制革命影响,不得不于1905年派员出国考察和学习西方民主制度,其中也包括近代西方市制。1906年,清政府宣布“预备立宪”,同时举办“自治”。1909年1月,为“规范”地方自治,清政府颁布了《城镇乡地方自治章程》,并在全国部分条件较好的地方开始实施。该章程具有几个伟大的历史意义:第一,该章程第一次以全国性法律法规的形式明确规定城镇地区作为一种新的政区形式应该从传统的地域性政区(县等)中分开设置建制,迈出了我国“城乡分治”的关键一步;第二,该章程第一次明确提出并具体规定“地方自治”的形式,为我国“地方自治”制度起到启蒙的作用;第三,直接推动了全国各地的城镇乡自治,如四川、湖南等省进展较快,到1911年2月,四川省自治城镇就已经达到100多个。[①] 该法规由于辛亥革命等国内形势的变化而推行受阻,并最终于1914年被袁世凯下令所废止,但其思想后来却逐步为全国所采用。

(二)江苏省市制的实践:我国县辖市制度的产生与发展

辛亥革命后江苏省临时省议会于1911年11月议决通过并实施《江苏暂行市乡制》,以清《城镇乡地方自治章程》为蓝本,内容与章程雷同,唯有把城镇乡中的“城”与“镇”统称为“市”[②]。规定县治城厢地方为市;县下城镇村庄屯集各地方,人口在5万人以上者为市,不满5万人则为乡。这使得江苏省在全国范围内率先开始

---

① 刘君德,汪宇明. 制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论[M]. 南京:东南大学出版社,2000:27.

② 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:11.

我国近代市制实践，对我国近代市制产生了重要影响。到1924年，全省共306市721乡（见表6－2），并实施自治。

表6－2　　　　1924江苏省各县之市乡数目

金陵道														
县名	江宁	句容	溧水	高淳	江浦	六合	丹徒	丹阳	金坛	溧阳	扬中	合计		
市（个）	7	1	1	1	3	3	3	8	1	3	1	32		
乡（个）	9	8	11	6	2	5	15	4	8	4	7	79		
沪海道														
县名	上海	松江	南汇	青浦	奉贤	金山	川沙	太仓	嘉定	宝山	崇明	海门	合计	
市（个）	4	3	3	2	2	2	1	1	1	3	2	6	30	
乡（个）	15	21	17	14	6	6	5	25	18	12	25	5	169	
苏常道														
县名	吴县	常熟	昆山	吴江	武进	无锡	宜兴	江阴	靖江	南通	如皋	泰兴	合计	
市（个）	7	4	1	6	2	10	7	1	5	13	13	11	80	
乡（个）	20	32	17	12	31	7	14	35	4	8	5	16	201	
淮扬道														
县名	淮阴	淮安	泗阳	涟水	阜宁	盐城	江都	仪征	东台	兴化	泰县	高邮	宝应	合计
市（个）	5	6	10	6	10	13	15	2	16	5	8	5	3	104
乡（个）	2	17	6	7	15	12	35	3	10	12	40	12	11	182
徐海道														全省
县名	铜山	丰县	沛县	萧县	砀山	邳县	宿迁	睢宁	东海	灌县	沭阳	赣榆	合计	总计
市（个）	6	3	2	2	3	6	6	4	7	6	9	6	60	306
乡（个）	12	4	5	5	4	17	11	13	2	14	1	2	90	721

资料来源：根据江苏省长公署统计处编．江苏省政治年鉴（1924年）[Z]．文海出版社有限公司，第59～62页整理。

由于资料收集的原因，无法一一找出这306个市的名称、辖区范围以及置废时间等详细情况，仅能以今上海市域为例，说明民国时期江苏省县辖市基本情况。长期以来，今上海市域（18区1县）一直属于江苏省辖地，其行政区划与江苏省其他地区一样，清代即为县，下辖乡、都、里（图），同时沿用康熙十年（1671年）为赈饥而将乡、都划分为施粥厂的区划，替代行政区，称为“厂”，厂下为图。

1909年1月,清政府推行城、镇、乡地方自治,将厂改为城、镇、乡。辛亥革命后江苏省临时省议会于1911年11月议决通过并实施《江苏暂行市乡制》,并于次年即1912年在全省推广,到1929年前后取消市乡自治,改为区乡,下设闾邻(1937年又废止闾邻制,推行保甲制)。1912—1929年期间今上海市域内共设有23个县辖市,分属8个县(见表6-3)。

表6-3　　民国时期今上海市域内县辖市基本情况表

市名	时所属县	今大致范围	设置年份	发展演变	备注
闸北市	上海县,后与宝山县共管	现闸北区南部、虹口区和普陀区部分	1912	1916年改设沪北工巡捐局,1919年改称沪北市政局,1924年复设闸北市,1927年7月划归上海特别市,改为闸北区	1914年宝山县划出江湾、彭浦两乡南境的一部分,与之合并,成立闸北市,由两县共管
上海市	上海县	今黄浦区部分(原上海市南市区大部)	1912	1927年7月升为上海特别市,市县分设。1930年改名上海市	又名沪南市,1925—1927年间为"淞沪市"
蒲淞市	上海县	今长宁区古北路以西部分地区	1912	1928年划归上海特别市,改设为蒲淞区	
洋泾市	上海县	今浦东新区西部偏中(上川路以西部分地区)	1912	1928年划归上海特别市,改设为洋泾区	又名杨泾市
朱泾市	金山县	今金山区朱泾镇	1912	1929年改为金山县第一区(朱泾区)	
张堰市	金山县	今金山区张堰镇	1912	1927年改为张堰乡,1929年为金山县第六区(张堰区)	

续表

市名	时所属县	今大致范围	设置年份	发展演变	备注
华亭市	华亭县*	今松江区政府所在地	1912	1929年改为松江县城厢区	1914年华亭市改名为松江市
枫泾市	华亭县	今金山区枫泾镇	1912	1930年为松江县十一区驻地	1966年10月辖地改属金山县
亭林市	华亭县	今金山区亭林镇	1912	1930年为松江县十二区驻地,1945年称亭林区,翌年改称浦南区	1966年10月辖地改属金山县
闸北市	宝山县与上海县共管	—	—	—	见上海县闸北市栏
吴淞市	宝山县	今宝山区淞阳地区	1912	1929年改为宝山县第一区(城厢区)	
罗店市	宝山县	今宝山区罗店镇	1912	1929年改为宝山县第四区(罗店区)	一说成立于1910年
嘉定市	嘉定县	今嘉定区政府驻地	1914	1929年改为嘉定县第一区	
搓南市	嘉定县	今嘉定区南翔镇	1928	1929年改为嘉定县第二区	
川沙市	川沙县	今浦东新区川沙镇	1912	1929年改为川沙县第一区	
南桥市	奉贤县	今奉贤区南桥镇	1913	1929年改为奉贤县第一区	
奉城市	奉贤县	今奉贤区奉城镇	1913	1929年改为奉贤县第二区	
城市	崇明县	今崇明县城桥镇	1912	1929年改为崇明县第一区(中央区)	
堡市	崇明县	今崇明县堡镇镇	1912	1929年改为崇明县第四区(东堡区)	
青浦市	青浦县	今青浦区政府驻地	1912	1929年改为青浦县中心区	

续表

市名	时所属县	今大致范围	设置年份	发展演变	备注
朱家角市	青浦县	今青浦区朱家角镇	1912	1929年改为青浦县朱家角区	
远北市	南汇县	今浦东新区张江镇、北蔡镇附近	1912	1927年改为南汇县第四区	1950年辖地改属川沙县
惠南市	南汇县	今南汇区惠南镇	1912	1927年改为南汇县第一区	
周浦市	南汇县	今南汇区周浦镇	1912	1927年改为南汇县第五区	

注:★1914年华亭县改名为松江县。

资料来源:根据上海地方志办公室网站(http://www.shtong.gov.cn/)上海市各区县地方志与地名志整理。

虽然这些"市"只是按江苏的一个省颁标准而设置的,不具备全国性,且城市的市政景观也远不如现代都市的规范与繁华,其事务的自治在操作中还具有很多不完善的地方,但据此就轻易否定江苏省市制实践是不对的。很多学者认为这种"市"仅是一种自治团体,与近现代真正含义上"市"建制有差异,进而认为这只是我国市制的雏形。但笔者认为,江苏省的这种市制尝试,是继承了清末《城镇乡自治章程》的精髓(清末的构想,正是在吸收并引入西方近代市制的基础上制定的),其在江苏全省推行过程中,也基本实现了市乡的自治。从这个角度来说,江苏省的市制恰恰是真正意义上的"市民自治"之市制,远比我国现在的"市制"更加接近现代以自治为本质的市制的内涵。尽管该制度还有很多不完善的地方,但站在中国市制发展的历史长河来考察当时江苏省实行的市乡自治制,它开创了我国近现代市制的先河,具有重要的意义。

江苏市制的实践还有另外两大历史功绩:一是直接促成上海

特别市的设立。上海也正是在江苏市乡制的基础上，于 1927 年 7 月直接由原江苏省沪海道上海县辖的上海市（沪南市）、闸北市、蒲淞市、洋泾市等 4 市 13 乡合并为上海特别市（见表 6－4），直属南京中央政府。[①] 二是在一定程度上促使定都南京的国民政府对市制的重视。南京国民政府在综合江苏与国内其他地区市制实践的基础上，对原来的市制进行了变革，将市改为一级地方行政实体，同时兼有自治团体性质，把原有各市制的相关制度、法规（条例）进行了补充修改完善，于 1928 年 7 月公布了《特别市组织法》和《普通市组织法》，并在全国推广。

表 6－4　　1928 年上海 17“市”、“乡”改“区”表

原　名	改　名	原　名	改　名
上海市（沪南市）	沪南区	高行乡	高行区
闸北市	闸北区	陆行乡	陆行区
蒲淞市	蒲淞区	吴淞乡	吴淞区
洋泾市	洋泾区	高桥乡	高桥区
引翔乡	引翔区	殷行乡	殷行区
法华乡	法华区	江湾乡	江湾区
漕泾河乡	漕泾区	彭浦乡	彭浦区
塘桥乡	塘桥区	真如乡	真如区
杨思乡	杨思区		

资料来源：张仲礼，朱庆祚，丁日初．近代上海城市研究[M]．上海：上海人民出版社，1990：639.

（三）新中国成立前我国市制的发展

1921 年 7 月北洋政府内务部以“大总统教令”的形式颁布了《市自治制》，这是我国第一次由中央政府颁布的关于设置市建制

① 张仲礼，朱庆祚，丁日初，等．近代上海城市研究[M]．上海：上海人民出版社，1990：638－639.

的正式文件，从国家意义上开创了中国市制。[①] 这里的表述中强调了“中央政府”和“国家意义”，无疑是准确的。目前国内学界一个公认的看法是：依据中华民国军政府（广州政府）1921 年 2 月颁布的《广州市暂行条例》而于 1921 年正式成立的广州市（1918 年设广州市公所，1920 年改为市政厅，1921 年正式成立市政府），成为我国历史上出现的“第一个具有近代行政区划意义的建制市”[②]。类似的表达还有“1918 年‘中华民国’军政府设立广州市公所，1920 年改为市政厅，这是中国市政制度的首次实践”[③]。“……广州，于民国七年（公元 1918 年）设市政局，1921 年成立市政厅，1925 年正式成立广州市，是我国最早设立的市”[④]等，后人多承其三位所述。然而笔者不敢苟同，因为早在 1911 年江苏省就制定了《江苏暂行市乡制》，并在全省范围内推行，所以这项市制的“第一”（或“最早”）的荣誉应该是属于江苏省的。当然，必须承认，1921 年成立的广州市是我国历史上出现的第一个脱隶于县的建制市。

表 6－5　　我国历史上市制方面的“第一”

时　间	事　件	中国市制历史性的“第一”
1909 年 1 月	清政府颁布《城镇乡地方自治章程》	第一次以全国性法律法规的形式明确规定“城乡分治”和“地方自治”
1911 年 11 月	江苏省临时省议会于议决通过并实施《江苏暂行市乡制》	第一次出现并实践市制
1921 年 2 月	“中华民国”军政府（广州政府）成立广州市	第一个脱隶于县的建制市

---

① 刘君德，汪宇明．制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论[M]．南京：东南大学出版社，2000：31.

② 戴均良．中国市制[M]．北京：中国地图出版社，2000：11.

③ 浦善新，陈德彧，周艺．中国行政区划概论[M]．北京：知识出版社，1995：331.

④ 顾朝林等．中国城市地理[M]．北京：商务印书馆，1999：84.

续表

时 间	事 件	中国市制历史性的"第一"
1921 年 7 月	北洋政府内务部以"大总统教令"的形式颁布了《市自治制》	第一次由中央政府颁布的关于市制的正式文件,从国家意义上开创了中国市制
1922 年 6 月	北洋政府设置京都特别市(今北京)——实际上由北洋政府内务总长把持,京都市自治市政府未真正成立	中国历史上第一个明令设置的直辖市
1926 年 10 月	北伐军攻克武汉地区后设立汉口市,下辖汉阳县	中国历史上第一个辖县的市
1927 年 4 月	汉口(含汉阳)、武昌两市合并设置武汉特别市,6 月改为汉口特别市	中国历史上第一个设置并正式成立的直辖市

资料来源:根据①刘君德、汪宇明. 制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论[M]. 南京:东南大学出版社,2000:30 - 32;②戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:10 - 21;③浦善新. 中国行政区划概论[M]. 上海:知识出版社,1995:331 - 333;④郑宝恒."民国"时期政区沿革[M]. 武汉:湖北教育出版社,2000:6,2,596 - 604;⑤靳润成. 1927—1938:中国城市型行政区的类型和层级以及内部政区的划分[J]. 中国方域——行政区划与地名,1997(6):18 ~24 等整理。

1928 年 7 月南京国民政府公布了《特别市组织法》和《普通市组织法》,把市分为特别市和普通市,特别市直接隶属于中央政府,普通市隶属于省政府,并分别制定了明确的设市标准。全国先后设置了北平、天津、上海、南京、青岛、汉口和广州等 7 个特别市和杭州等普通市。1930 年 5 月颁布的替代上述两法的《市组织法》,提高了设市标准,并把特别市改称为"院辖市",普通市改称为"省辖市",还规定省会城市不设院辖市。这样,全国到 1932 年共设置了北平、上海、南京、青岛等 4 个院辖市和天津、杭州、济南、汉口、广州、汕头、成都、贵阳、兰州等 9 个省辖市。1943 年,国民党政府对《市组织法》进行了较大修改,仍然设院辖市和省辖市,但放宽了

设市条件,设市数量大增。

1947年12月,为了解决设置市建制中存在的问题,国民党政府拟订了《直辖市自治通则》和《市自治通则》两个草案,明确将市分为直辖市、省辖市和县辖市等3种。其中规定的直辖市的设置标准是:①人口在50万人以上者;②在军事、政治、经济、文化、历史上有特殊情形者。直辖市的置废以及区域变更由中央政府核准,内政部指挥。省辖市的设置标准是:①人口在10万人以上者;②在军事、政治、经济、文化、历史上地位重要者。省辖市的置废以及区域变更由中央、省政府核准,由省政府指挥。县辖市的设置标准是:①人口在1万人以上者;②在军事上、经济上有重点作用者。县辖市的置废以及区域变更由省政府核准,内政部备案,由县政府具体指挥实施。到1948年全国共设有南京、上海、北平、青岛、天津、重庆、大连、哈尔滨、汉口、广州、西安和沈阳等12个直辖市,徐州等57个省辖市和众多的县辖市。①

(四)新中国成立初期我国大陆地区的县辖市现象

如前所述,中国共产党一贯很重视城市地区的政权建设,早在1932年颁布的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》中,就有设置中央直辖市、省辖市、县辖市、区辖市的规定,市之下划分若干区,但4000人以下的市和区辖市不划分市区。市苏维埃下设扩大红军委员会、工农业委员会、国有财产委员会、教育委员会、选举委员会、工农检查委员会等20多个机构,进行了现代市政政权建设的可贵尝试。抗日战争时期,1943年10月陕甘宁边区政府颁布《修正陕甘宁边区乡(市)政府组织暂行条例》,规定边区市制分为县级市、区级市和乡级市等三级,均设有参议会。解放战争时期,随着解放区的扩大和大中小城市的解放,一大批重要城

① 浦善新,陈德彧,周艺.中国行政区划概论[M].北京:知识出版社,1995:333.

市回到人民怀抱，从而逐步对原根据地时期的建制市有所改造。包括县辖市在内的原革命根据地市制直接过渡到新中国。

大量资料（尤其是地方志）显示，在新中国成立前夕，以及新中国成立后的相当长的时期内还设置（或者撤销）过部分“县辖市”，这些县辖市一部分是沿袭于解放区或者国民党政府设置的县辖市，一部分则是新中国自行设置的县辖市，如1952年延边专区改设延边朝鲜族自治区，自治区人民政府驻延吉县延吉市；1953年延吉市由原延吉县辖市改为自治区辖市。[①] 此外，根据部分县（市）志，新中国成立后我国还设置过如下的县辖市：1949年9月29日，金州城区与城郊区合并成立金州市（县辖市）；1947年6月，复县第二次解放后，建瓦房店市（镇级市）；1951年6月，临川县城关区改为抚州市（县属）等。同时，在广大西部地区，我们也可以看到县辖市的踪迹。如青海省玉树藏族自治州玉树县结古镇，1951年设为玉树县辖的区级结古市，1952年设第一肖格（区）。[②]

新中国成立初期今上海市域内也曾设置过部分县辖市建制。青浦县志中有如下记载：“1949年5月14日青浦解放后，全县设1区、1市、10个乡镇联合办事处，依次为：城厢区、朱家角市、练塘联合办事处……”

《松江县志》中写道：“1949年5月13日，松江解放，全县设6个乡镇联合办事处和泗泾镇，……松江城区建松江市（隶苏南行政区松江专员公署），下辖永丰、岳阳、中山、华阳4镇。8月1日，松江市、县合并，松江市为县辖市。11月，松江市撤销，全县设枫泾、漕泾、亭林、叶榭、城东、城西、天昆、泗泾、石湖、城区（华阳镇已划

① 史为乐．中华人民共和国政区沿革（1949—1979）［M］．南京：江苏人民出版社，1981：59.

② 资料来源：青海省民政厅网站（http://www.qhmz.gov.cn/qinghai_mz/zlcx.html）。

归城东区)等10个区。”

《嘉定县志》如是说:“(1949年)10月撤销联合办事处,建立区人民政府。全县划分为1市8区,即南翔市,城厢区、纪王区、方泰区、外冈区、黄渡区、徐行区、娄塘区、马陆区,下辖73个乡镇。1950年6月将1市8区划分为7区:南翔市改为南翔区……”

《南汇县志》记载:“1949年5月,本县解放后即着手区乡村政权的建设。6月,划全县为1市1区6个乡镇联合办事处,即周浦市(原周浦镇),城区,……1950年初,……本县重划区、乡,废除乡镇办事处建置,全县被划为1市(周浦市)、7区、5镇、103乡,各建区(市)、乡(镇)政权。”

(五)我国大陆地区的县辖市的消失:1953年

针对从各解放区继承过来的复杂的行政区划体系,新中国成立初期国家即采取措施对其逐步进行规范。1953年初国家取消县辖市,[①]全国的县辖市一部分升格为地辖市(县级市),其余绝大多数改称为镇,与乡平级,成为县以下的一级基层行政区建制。这项改变在1954年《宪法》中得到确认,五四宪法对县辖政区的规定为:县、自治县分为乡、民族乡、镇,没有了县辖市。

但研究发现一个有趣的现象,即新中国成立后部分省区曾经把一些县级市交由县(母县)管辖(或者代管),这种现象甚至部分还一直延续到20世纪60年代初。如根据湖南地名网岳阳市“岳阳楼区”所述:“1960年1月2日,成立岳阳市,属县辖市,……1961年10月30日,湖南省委决定,岳阳市直属湘潭地委领导,为密切城乡关系,有些工作委托岳阳县委代管。…… 1962年10月

① 张全在,贺晨. 镇政府管理[M]. 北京:中国广播电视出版社,1998:52.

20 日，撤销岳阳市，恢复岳阳县城关镇。"[①]此外，根据 1960 年《中华人民共和国行政区划简册》，下列县级市分别交由县管辖过：屯溪市原由芜湖专署直接领导，后交由芜湖专区的休宁县领导（安徽省人民委员会 1959 年 1 月 13 日报告）；洪江市原由黔阳专署直接领导，后交由黔阳专区的黔阳县领导（国务院 1959 年 3 月 31 日批准）；常德市原由常德专署直接领导，后交由常德专区的常德县领导（同上）；益阳市原由常德专署直接领导，后交由常德专区的益阳县领导（同上）；津市原由常德专署直接领导，后交由常德专区的澧县领导（同上）等。这些恰恰说明清末以来实行的县下辖市体制对新中国政区管理体制仍然有着深刻的影响。

---

① 湖南地名网：岳阳市"岳阳楼区"（http://www.hndm.com.cn/fenzhan/yueyang/yy/yyl.html）。

第七章 实行县下辖市:我国市制与县辖政区创新的结合

随着我国县域经济发展和城市化快速推进,如何构建一种与之相适应的新的城乡管理模式和政区制度是我们需要研究的一项重要课题。本章先分析了我国实行县下辖市的可行性,指出实行县下辖市是我国市制与县辖政区创新的结合。然后,从我国市制主要内容(包括市的政区等级制度、设市模式、设市标准、设市的审批制度以及市的职能、权限与运行机制等方面),分析并初步构设阐述了未来我国县辖市体制的主要内涵,至于其职能权限与运行机制将在下一章论述。

一、我国实行县辖市的必要性

针对中国市制改革的必要性问题,刘君德教授曾一针见血地指出,我国市制改革必要性问题的基本出发点是基于以下两个基本判断:第一,我国市制基本上是对辛亥革命以来各时期市制的历史继承和发展,到目前也仅 80 多年时间,特别是新中国初步确立的具有中国特色的市制时间更短,还不完善,不可避免地“从历史上遗传许多不合理的因素”,这些因素已经越来越不适应我国社会主义市场经济体制与城市化发展的要求;第二,新中国成立以来,尤其是改革开放以来,我国在市制改革方面做过一些工作,也出台

过一些改革措施和局部的制度变革（如“市领导县”体制、整县改市、设置重庆直辖市等），但尚未触及市制改革中的一些深层次和带有根本性的问题，如城市型政区的层级和管理幅度问题、市制与城市化进程的相适应问题、城市行政区与经济区的关系问题等。所以我国市制改革与创新的大举措仍必须认真研究，加以实施。[①]

（一）“足履相适”原则：城乡的异质性需要不同的建制来与之适应

众所周知，城市作为一个与乡村相对的概念，一般而言，城市集聚了大量的人口、资源和社会经济活动，具有密集的人口、密集的建筑、频繁而大量的社会经济活动等特殊现象，且还具有经济的非农性和社会构成的多元性。城乡的异质性表明城市与乡村应该采取不同的建制来进行管理，笔者称之为“足履相适”原则。“足履相适”原则包括如下几个内涵：①城乡异质，需要不同的政区建制来与之适应；城市化水平较高的聚居区需要建立相应的城市型政区建制；②城镇规模等级不同的城镇，需要建立不同等级的城镇型政区建制，这样就会出现镇、县辖市、省辖市、直辖市等；③建立市镇升格制度，随着城镇规模的不断扩大，达到一定的标准，应该允许并适时地对市镇的政区等级进行升格，如镇升为县辖市，县辖市升格为省辖市等。

一个城市应当具有其行政区域、人口规模、经济规模、市政机构和城市特征等多方面的内容和特征。我国在行政区划体制上对城市的界定主要是建制市和建制镇。它们都是指由上级政府批准设市的有市和镇一级地方政府机构的行政单元。按其行政级别，一般分为直辖市、地级市、县级市和建制镇等四种。同时，根据其

① 刘君德，汪宇明．制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论［M］．南京：东南大学出版社，2000：107－109.

规模又分为如下:200万人口以上的城市为超大城市,100万~200万人为特大城市,50万人~100万人为大城市,20万~50万为中等城市,20万人以下为小城市。一般来讲,"中等城市"对应地级市,"小城市"(10万~20万人)对应县级市。而根据1984年设镇的一般标准,建成区非农业人口达2000人以上可设立镇。于是在0.2万~10万人口这一规模区段均为"镇"的范围。但这一相差悬殊的数值区间有必要也应该能够进一步划分为市(即"县辖市")和镇。

(二)县辖市是我国城镇化发展的必然要求

1."积极发展小城镇"战略为县辖市体制创造了基本条件

改革开放以来,随着经济和社会的全面发展,我国城市化发展也十分迅速,城市人口比重从1978年底的不到18%增长到现在的40%以上,增长了一倍多。尽管小城镇备受质疑,但应该说积极发展小城镇是符合我国国情的有效的城市化途径之一,[①]我国人口基数大,且农村人口比重大的国情决定了完全依靠大中城市难以吸纳如此众多的农村剩余人口,因而必须大力发展小城镇。根据我国基本国情和城市化特色,国家很早就制定了"积极发展小城镇"的战略,给予了一些政策上的支持和倾斜,如1984年就开始允许农民自理口粮到小城镇落户经商办企业;1994年3月,国务院正式提出了"适当控制大城市人口增长过快的势头,发展大城市的卫星城,积极发展中小城市,大力发展小城镇"的战略决策;1997年又进行了大范围的小城镇户口管理改革试点,从就业、收入、住房等方面规定农民进城落户的条件,把原来主要依靠行政手段调控的"农转非"变为主要依靠市场机制来调控,更加方便了农民进入小城镇落户经商办企业;1998年10月党的十五届三中全会的《中共中央

① 傅崇兰,黄育华,陈光庭,等. 小城镇论[M]. 太原:山西经济出版社,2003:7.

关于农业和农村工作若干问题的决定》中,再次强调要把发展小城镇放在突出重要的地位,作为“带动农村经济和社会发展的一个大战略”。这些政策措施都有力地促进了我国小城镇的发展,也为县辖市的形成与设置提供了必要的基础性条件。

2. 我国户籍制度改革将大大促进城市化进程,有利于县辖市体制的实施

在世界各国,城乡分治只涉及行政建制与辖区划分以及政府组织与职能的繁简,而与居民的身份无关。但在当代中国,在一系列制度上逐步形成了城乡隔离的二元社会,包括:户籍制度、粮食供应制度、副食品与燃料供给制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、人才制度、兵役制度、婚姻制度、生育制度等,其中核心是对居民身份认定的户籍制度(户口登记制度、户口迁移制度和居民身份证制度)。

我国现行的户籍管理制度始于1953年,当时为了减少城市的人口和就业压力,保障城市经济发展,国家开始制止农民盲目流入城市。1957年12月中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,要求通过严格的户口管理,做好制止农村人口盲目外流的工作。1958年,全国人大常委会通过并公布了《中华人民共和国户口登记条例》,按非农业户口(城市居民)和农业人口(农村居民)分开登记。从此,户籍制度成为了一堵无形的墙,使城乡之间泾渭分明,农民沦为二等公民,其迁徙自由(特别是向城市迁移)受到严格限制。

户籍制度与城乡隔离二元社会的形成,不可避免地成为城市化进程的制度障碍,导致我国城市化的严重滞后,并带来极其严重的经济和社会后果。在20世纪60~70年代,发展中国家的城市化突飞猛进,中国的城市化却基本是在原地踏步,甚至倒退。根据王桂新等(1997)的研究,据国际比较,发达国家和发展中国家在工业

化和城市化过程中，一般城市化率（城市人口占总人口比重）均高于工业化率，如美国1970年高出50个百分点，而中国1978年的城市化水平竟低于工业化水平31.5个百分点。[①]

中共十一届三中全会后，对人为遏制城市化危害性的认识日益加深，政府开始逐步放松对人口迁徙的严格控制。1984年，中共中央一号文件，允许务工、经商、办服装业的农民自带口粮在城镇落户；继而国务院又批转公安部《关于农民进入集镇落户问题的通知》，准予落常住户口。这无疑是一个里程碑，给了部分人以“迁徙自由”，农民由此获得了在城市合法生存的权利。1992年，国家就成立户籍制度改革文件起草小组，并于1993年6月草拟出户籍制度改革总体方案，提出了包括“取消农业、非农业二元户口性质，统一城乡户口登记制度；实行居住地登记户口原则，以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源等主要生活基础为基本落户条件，调整户口迁移政策”的改革目标。1994年，取消户口按商品粮为标准划分为农业和非农业户口的“二元结构”，而以居住地和职业划分为农业和非农业人口，建立以常住户口、暂住户口、寄住户口三种管理形式为基础的登记制度，并逐步实现证件化管理。

1998年7月，国务院批转公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，包括指导性意见：随父随母自愿；分居夫妻放宽；退休老人返回原单位或原籍挂靠配偶子女户口；在城市投资、兴办实业、购买商品房并居住一定年限者准予落户。这是1978年以来户籍制度改革迈出的最大的一步。

1998年底，中国政府签署了联合国《公民权利和政治权利国际公约》。该公约第十二条第一款明确规定：“合法处在一国领土内

---

① 王桂新. 中国人口分布与区域经济发展——一项人口分布经济学的探索研究[M]. 上海：华东师范大学出版社，1997：250 - 261.

的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由。”①人们没有理由怀疑中国政府在国际上的这一庄严承诺。到目前为止，全国已经有河北、辽宁、山东、广西、重庆等12个省（自治区、直辖市）近年来已经取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分，统一了城乡户口登记制度，统称为居民户口。②我国户籍制度改革进程表明，农民“进城”的制度性阻碍即将扫除，必将大大促进我国城市化进程。这也将大大促进一般乡镇的城市人口的聚集，有利于县辖市体制的实施。

3. 县辖市体制是推进我国城镇化健康发展，健全我国城市体系的需要

未来一段时期内，我国城镇化将走一条大中小城市协调发展的路子。大中小城市和小城镇的功能不同。大城市的经济辐射力是全国性的乃至全球的，中等城市服务具有省域内的区域性，并在这个区域内起领头羊的作用，小城市则在县域内甚至地区范围内承担着城市与乡村的桥梁作用，小城镇的功能则是更加直接地服务于广大农村。大中小城市和小城镇有各自的服务功能，且不能相互替代，使不同规模和功能的城市和城镇之间相互补充、协调发展。

美国由于全国总人口比中国少得多，习惯上分别以聚集非农人口规模100万人以上、20万～100万人、10万～20万人和3万～10万人区别特大、大、中等、小城市，而我国则分别为100万人口以上、50万～100万人、20万～50万人和20万人以下。从中美城市体系各等级规模城市的数量（见表7－1）比较分析可知，中国的大中城市（人口20万人以上）个数为311个，而美国（人口10万人以

① 董云虎等．世界人权约法总览［M］．成都：四川人民出版社，1990：975.

② 新华网：http://www.news.xinhuanet.com/politics/2007－03/30/content_5914596.html

上)则为222个,且在特大城市数量上中国远高于美国;最基层的一般小城镇(人口3万人以下)美国为34153个,中国也有20264个,数目并不小;但小城市数目美国为878个,而中国仅有352个,与其他规模等城市的比例严重不协调。

表7-1　　　　中美两国城市(镇)体系比较

城市规模等级(万人)	>100	20~100		3~20		<3
		50~100	20~50	10~20	3~10	
美国城市(镇)数量(个)	13	78		131	34153	878
中国城市(镇)数量(个)	40	53	218	352		20264

注:美国为2000年数据,中国为2001年底数据。

资料来源:根据袁中金. 中国小城镇发展战略研究[D]. 华东师范大学博士论文,2006:31资料整理。

在大、中、小城市协调发展的路子中,与成熟城市体系比较,我国欠缺的不是大中城市和小城镇,而是小城市。要顺利健康地推进城镇化,必须夯实小城市这一层次。根据我国现行设市标准,一般来讲,特大城市、大城市与"中等城市"对应地级市,"小城市"(20万人以下)则对应县级市(人口10万~20万人)和镇。而我国设镇的基准标准是城镇建成区非农业人口达到2000人以上(未来可提高到3000人以上),也就是说0.2万~10万人口均为"镇"的范围。在0.2万~10万人口这一相差悬殊的数值区间内,确有必要进一步分为镇和县辖市。县辖市体制将从政策上为小城市发展创新了空间,激励小城镇的快速壮大,向小城市方向发展,并将其纳入到我国建制市体系,从而在建制与规模上健全我国的城市体系——个别特大城市为直辖市;大部分特大城市(人口100万人以上)、大城市(人口50万~100万人)和中等城市(人口20万~50万)对应省辖市;小城市(人口5万~20万人)对应县辖市。

（三）实行县辖市符合我国行政区划体制改革的主要方向：减少政区层级与创新市制

我国现行的行政区划体制存在的诸多弊端，为广大学界诟病，无须在此赘述。对此，诸多专家学者和其他相关人士都对我国行政区划体制提出了各自的改革理念和方案。其中"划小省区"、"减少层级、省县直辖"与"创新市制"具有代表性，在广大学术界有相当共识。笔者认为县作为我国历史最悠久、最稳定的政区单元，应该保持稳定，除个别地区（如冀中南等）外，反对大规模并县（具体理由后面论述）；"减少层级"应该侧重于减少县级政区与高层政区之间的层级，即以"市领导县体制"为绝对主体的统县政区；"创新市制"需要我们充分认识并革新现行市制的一系列弊端，构建一个既能保持县制基本稳定，又能充分体现我国城市化高速发展的市制体系，特别是县下辖市体制。

1."市领导县"体制已成为我国的行政区划体制改革的主要矛盾之焦点

在我国现行的行政区划体制存在的众多矛盾中，"政区层次过多"与"市制混乱"成为主要的两个矛盾。而"市领导县"体制恰好处于这两个矛盾的焦点之上。一方面，实行市领导县体制后，在省县之间增加了一级管理层次，不符合我国宪法省—县—乡三级政区的基本体制，降低了信息传递的速度，影响了行政效率，不利于政府机构高效运转；另一方面，"市领导县体制"使市管辖着广大的农村地域，混淆了城乡性质与管理方式，造成"虚假城市化"现象，与国际城市的不可比拟，扭曲了市制的本质，是打着"市制"的幌子行中国传统"郡县制"之实，受到激烈批评。自从20世纪80年代初期开始在全国范围为推广"市领导县"体制以来，目前全国333个地级行政区（市、自治州、地区和盟）中有283个地级市，占地级政区的84.98%，共领导县（市、自治县等）1569个，占全国2003个

县级行政区（未含地级市、直辖市的市辖区）的 79.68%。[①] 可见“市领导县”体制已经成为我国的统县政区的绝对主体和矛盾的集中点。

现实中，由于地级市、县分别代表着各自区域利益的主体，承担着不同经济责任。在实行市领导县（市）体制后，引起了两个利益主体的冲突，尤其是在我国建设社会主义市场经济时期，随着横向的市场机制逐步替代纵向的计划机制，成为我国社会资源配置的主要形式，市领导县体制的整个制度环境发生了根本性变换。在这一深刻的社会制度变迁过程中，市领导县体制逐步丧失了其最重要的制度支撑，不仅已失去当初的功效，更成为束缚县域经济发展的体制性因素。如市、县之间相互争项目、抢外商、夺外贸出品权等，从而形成了新的条块分割，非但没有促进和带动农村经济发展，反而阻碍了农村的进步。市领导县实际上不是市帮县、市带县，而是“市吃县”、“市卡县”、“市刮县”、“市挤县”、“市压县”[②]。因此，要求减少政区层级，取消市领导县体制，实现“省管县市”的呼声越来越强。这也正是目前我国各省如火如荼地推行“强县扩权”改革的内在原因和时代背景。

2.“强县扩权”与省直管县改革有利于县域经济发展和县域小城镇发展壮大，对乡镇级政区体制改革提出要求

“强县扩权”是指在暂时不涉及行政区划层级的情况下，将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县（市），以推进县域经济的发展。强县扩权只是在现有行政管理体制框架下对市县经济和社会管理权限的调整，具有明显的过渡性，

---

① 中华人民共和国民政部．中华人民共和国行政区划简册（2011）[Z]．北京：中国社会出版社，2011：1－8.

② 周一星，胡大鹏．市带县体制对辖县经济影响的问卷调查分析[M]．经济地理，1992（1）：8－14.

其发展的必然趋势是减少层级，取消市领导县体制，走向省直管县市。2004年温家宝总理在全国农村税费改革工作会议上明确指出："具备条件的地方，可以推进'省直管县'的试点。"事实上，1988年海南建省和1997年重庆直辖后实行的省（市）—县（市、区）—乡镇就体现了我国行政区划体制改革的这个方向。

强县扩权、省直管县、省县两级财政分配制度，将促进县域经济加速发展，全面提升县域经济实力。同时，随着县域经济快速发展，城市化进程也必将加快，并导致县域内乡镇的进一步分化，一部分条件较好的经济强镇向小城市方向发展。事实上，改革开放以来，我国沿海经济发达地区有的中心镇人口规模已经超过10万人，经济规模达到许多县级市，甚至中西部的很多地级市的水平，并具有巨大的发展潜力，如浙江省苍南县龙港镇、江苏省吴江县盛泽镇、广东东莞市虎门镇等。经济强镇对自身城市规划与建设管理职能的要求，以及城区非农产业和事业的高速发展，必然导致社会管理事务的非农化，并随着其高速发展而急速加快，而镇的"适农性"体制特点及其管理模式越来越无法适应这种城市性社会管理事务的发展，也必然要求改革，实行新的城市型的管理体制。事实上，目前我国部分省区（如浙江）已经开始推行"强镇扩权"改革（详见案例分析三），明确赋予中心镇部分县级经济社会管理权限和执法管理权，涉及财政、规费、资金扶持、土地、社会管理、户籍等多个方面，通过政府推动、政策扶持，努力把部分中心镇培育建设成为产业的集聚区、人口的集中区。可以预测，这将大大壮大中心镇的经济实力与城市规模，为推行县辖市体制创造良好的条件。

（四）实行"县辖市"是乡镇区划体制创新的需要

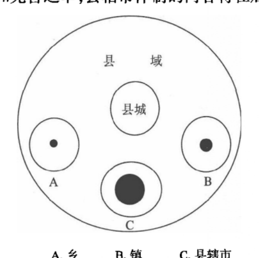
如前所述，我国现行乡镇体制的不适应性，特别是建制镇已经与一般乡建制无异，其"城市性"越来越模糊，已经对农村城市化不敏感，既无法区分那些规模较大的中心镇（经济强镇）与一般乡镇

的差异,也不能满足其真正的城市型管理体制的现实需要,这就需要对目前我国县辖政区体制进行创新。

在我国县域城镇体系中,县城作为该县的政治、经济、文化中心,一般情况下成为该县最重要、规模最大的城镇。而非县城的其他城镇则在各种因素的作用下结构重组和分化的现象非常明显,其基本趋势是:一部分区位条件较差、远离城市独立发展的小城镇,因其经济实力较弱,发展动力不足,潜力不大,甚至走向衰落,只能成为当地农村区域组织的中心;另一部分小城镇因条件适宜(如区位条件较好、具有便利的交通条件、较健全的基础设施、具有某些优势的资源和产业发展基础等),能在一定区域范围内起到增长极作用:一方面通过极化作用壮大自身力量,逐渐发展为以吸纳农村人口为主的人口大镇与经济强镇(如广东顺德容桂镇、浙江苍南龙港镇、江苏吴江盛泽镇等),成为新的能量更大的组织中心;另一方面通过扩散带动作用促进周边农村地区经济社会的共同发展和进步。这部分中心镇已经有了较大规模和实力,有的已经接近甚至超过县城的规模,形成县域"双中心"或者"多中心"格局。

这些经济强镇具有明显的城市特征,拥有了较大的城市规模(见图7-1 C),集聚了更多的人口、资源和社会经济活动,具有更为密集的人口、建筑和社会经济活动,工业、商业、运输业、服务业等非农产业更为发达,有更多的社会构成单元和城市社会关系等。而传统的镇建制与管理体制已经无法满足其进一步发展的要求,其设市愿望非常强烈,离心现象明显。鉴于国家对行政区设置问题的诸多限制,不可能允许所有发展良好的中心镇都设市并脱离所属县。但我们也不能漠视这些中心镇城市化发展取得的巨大成就。而县辖市则为一些经济强镇的发展提供了一条切实可行的出路,满足了其进一步发展的要求,为整个县域和谐发展提供了很好的条件和市制保证,从而实现县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制

的转变(见图7－1)。但必须要明确指出的是,我国未来乡镇仍然是县下政区的主体,县辖市是乡镇政区的发展而非替代,是我国城市制度的发展和完善之举,县辖市体制的内容将在后面具体阐述。



A. 乡　　B. 镇　　C. 县辖市

图7－1　未来我国县辖政区——乡、镇、市示意图

资料来源:自行绘制。

注:实心圆点表示城镇建成区面积的大小。

(五)对"县辖市"认知情况的调查显示:县辖市越来越被公众接受

行政区划论坛(http://www.xzqh.org/bbs)是目前我国民间唯一的关于行政区划的专业论坛,其注册会员来自全国各地各行业,但都对行政区划非常关注,其中许多人对区划问题颇有研究,是我国民间行政区划研究领域中的精英,也代表着中国民间对行政区划的认知程度,在这里进行行政区划相关问题的调查有一定的可信度。该论坛较早就开始关注县辖市问题,并展开了热烈的讨论。论坛曾于2002年12月28日发起了一个长期的网络问卷调查[①]:

① http://www.xzqh.org/bbs/dispbbs.asp?boardID=3&ID=2748&page=27

你是否赞同中国大陆县下辖市?

A. 赞同;B. 不赞同。

截至2005年5月1日,点击率近5000人次,有271人参与投票,其中129人投票赞同,占47.61%;142票反对,占52.39%。而2003年1月15日的另一个同类调查"我国到底需不需要县辖市?"中,[①]点击率也超过800人次,投票结果(截至2004年7月25日)是27票赞同、36票反对,支持率更低,仅41.54%。这两次调查中,累计有402人次跟帖发表意见,或支持或反对,展开了激烈的辩论。分析跟帖内容,发现反对者之所以反对在我国实施县辖市制度,主要原因和理由有如下几点:①是认为我国现行的市制已经够混乱了,没必要再增加新的级别的市建制;②在现行的省—地(市、州)—县市—乡镇下,这种县辖市没有什么新的意义;③在整县设市的模式下,很难处理县辖市的关系,将不可避免地再次出现"市—市"现象;④认为县辖市与一般乡镇,尤其是中心镇没什么很大区别,担心设县辖市会增加机构和编制等。

而支持者主要的原因和理由是:①县辖市集中了以前切块设市和整县改市的优点,同时也是对他们的弊端(切块设市增加一套机构和整县改市造成虚假城市化等)的修正;②县辖市能适应广大小城镇发展的要求,成为其发展追求的一个刺激机制;③有利于保持县的相对稳定;④县辖市是我国城市化的必然要求,特别是1997年国家对整县改市"冻结"后,国家城市化发展需要新的体制来创新市制;⑤认为国家省制改革以及"强县扩权、省县直辖"必然会要求县辖市体制等。进一步分析跟帖内容,发现这么几个规律和现象:随着讨论的继续,道理分析越来越明晰,更多的人开始选择赞同实施县辖市体制,特别是在2004年上半年网络上关于中国省制

① http://www.xzqh.org/bbs/dispbbs.asp? boardID=3&ID=3239&page=42

改革的大讨论后，越来越多的人支持县辖市制度，甚至部分原来反对的也转向支持。在这两次调查与讨论的基础上，2005 年 4 月 5 日，笔者重新设计了问题，再一次发起新的调查①：

在取消地级政区层级，在实行省直管县的背景下，按 30 万人口（大概）以上设省辖市，5 万人口（大概）设县辖市，实行“适域型市”的情况下，您是否支持实行“县辖市”体制？

A. 支持；B. 反对；C. 无所谓。

到 2006 年 12 月 31 日，点击率超过 3500 人次，已有 111 名网友投票，支持者 52 票，占 56.75%；反对者 41 票，占 36.94%，无所谓者 7 票，占 6.31%。与上次调查相比，支持的比例大幅度升高了 9 个多百分点，并超半数；而反对者则更是下降了 15 个多百分点。分析跟帖讨论内容，发现这么一个规律和现象：随着讨论与分析的深入，人们对县辖市的认知程度越来越高，更多的人开始选择赞同实施县辖市制，甚至部分原来反对的也转向支持。这说明经过这几年的辩论和对我国市制改革问题研究的深入了解后，县辖市的认可程度在不断升高，实行县辖市体制具有相当的民意支持度。

二、构建三级市制体系：直辖市、省辖市、县辖市三级设市体系

（一）目前我国市制体系的现状

在我国现阶段城市的行政等级对城市本身乃至所在的区域的发展有积极作用。不同等级的市在机构设置、责权范围、公务员编制、干部工资待遇等方面均有差异。目前我国的“市”的行政等级非常混乱且不合理，主要表现在：

按《宪法》规定我国的市分为直辖市、省辖市、自治州辖市、较大

① http://www.xzqh.org/bbs/dispbbs.asp?boardID=3&ID=22818&page=1

的市、设区的市等。此外,我国还有副省级市、副地级市、计划单列市、领导县的市、设区的市、不设区的市等,这些"市"相互交叉、重叠,加上事实上存在的"市领导市"体制,人们很难区分各种"市"的等级、规模、隶属关系和"市"与"市"之间的相互关系。按照这些市的政区层级来划分,大致分为三个层级:省级市(直辖市)、地级市(涵括了目前的副省级市、计划单列市、领导县的市、设区的市等多个概念)和县级市(含副地级市),却唯独缺失乡镇级的市,这是不正常的。

虽然镇曾经是我国乡级政区中城镇型政区,但如前所述,镇已经退化为与乡无异的农村区域型政区,基本不能很好地代表我国县辖的城市型政区。从我国县域经济发展与城市进程的实际国情出发,我们还应该设置一些乡镇级的县辖市,实现我国市制创新与县辖政区的创新的结合。

(二)未来我国的三级市制体系:直辖市→省辖市→县辖市

我国市制改革的一个重点是减少市的层级,取消所谓副省级、地级、副地级市、县级市的行政等级,根据《宪法》设置的行政区划层级,对应省—县—乡三级基本政区,实行直辖市、省辖市、县辖市三级城市行政等级体制(见图7-2),并规范城市型政区的设置标准。这有利于克服城市型政区行政等级过多过滥,以及由此造成的种种弊端。

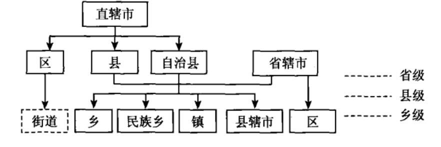


图7-2 我国未来三级市制体系示意图

资料来源:自行绘制。

（1）直辖市。直辖市在我国政治、经济生活中发挥着主要作用。目前我国的直辖市布局不甚合理，今后可按照政治、区位以及人口和经济等方面的因素，在我国每个传统的地理大区各设置一个直辖市，实现直辖市的合理布局。直辖市内部按市—县、自治县、区—乡、民族乡、镇（街道办事处）来规范其纵向区划结构体系，乡、民族乡、镇（街道办事处）以下为村与社区，构成完善的行政区—社区管理体系。

（2）省辖市。在目前一般的地级市与副省级市（除极个别可以升格为直辖市外）取消市领导县体制，与目前的部分县级市一起成为“省辖市”，与县、自治县一样，同属省（自治区）管辖（见图7－3）。省辖市内部按市—区、乡、民族乡、镇来规范其纵向区划结构体系，区、乡、民族乡、镇以下为村与社区，构成完善的行政区—社区管理体系。

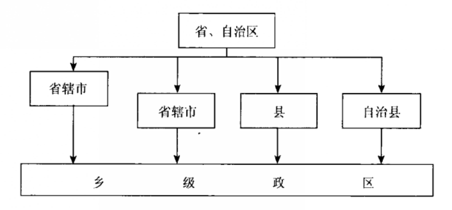


图7－3　市制改革过渡期我国省辖市行政等级区别示意图

注：乡政区包括乡、民族乡、镇、县辖市，以及省辖市的区

资料来源：自行绘制。

未来可对省辖市进行分类管理，在省、县二级相对稳定的行政区域体制下，对省辖市进行综合实力的排序，确定不同类型。不同类型的省辖市在机构设置、财政税收及福利待遇均可

有所区别。而在市制改革初期,即省辖市分类管理制度尚未完善之前,为了市制改革的顺利进行,减少一些人为的阻碍,应该允许在相当长的一段时间内保留部分地级省辖市比县级省辖市更高的待遇。

(3)县辖市。对于县以下,应该实行"县辖市"新模式。即当县域内某一城镇达到一定规模,经济实力较强,非农人口和产业比较集中,基层民众有迫切要求,符合镇改市的标准,就可以批准设市,但其行政等级和隶属关系保持不变。县辖市以下为社区与村,构成完善的行政区—社区管理体系。

县辖市具有很多优点,它既满足了设市的要求,使我国的城市建制与城市化的发展相适应,也与世界绝大多数国家的城市建制模式相对应。同时,由于这类市仍归属县管辖,有利于县域统一规划、建设和管理,县市之间的矛盾较少。对于一些经济比较发达、县域呈"多中心"格局的县,采用这类设县辖市的方式十分有利。

三、设市模式的创新:"城郊合治"理念下的"适度切块设市"模式

(一)当今世界主要的城市管理理念与设市模式及其利弊分析

城市与乡村是人类社会的两大聚落类型,二者的差异巨大而明显,因而需要用不同的管理方式来分别治理,以达到较好的治理效果,并反映在各国的设市模式上。目前国际上几种主要的设市模式是根据市的行政区域与城市连绵建成区的关系来区分的,根据对城市管理理念的不同,世界各国采用了不同的设市模式。规纳起来,主要有两种:

(1)"城乡分治"理念下的狭域型(或称为统一型)设市模式。

按照“城乡分治”的理念下多采用统一型(或称为狭域型)设市模式,即市的行政区域与城市连绵建成区范围基本一致,或者略大于建成区。目前,世界大多数国家普遍采用这种设市模式,日本、澳大利亚、美国以及我国台湾等多采用这种设市模式,此模式在我国主要表现是传统的“切块设市”模式。

(2)“城乡合治”理念下的广域型设市模式。该模式市的行政区域远大于城市连绵建成区的范围,城市地域在市的行政区域中所占的比重较小,成为以农村地域为主体的市,此模式在我国主要是市领导县和整县设市模式。

1. 城乡合治理念下的广域型设市模式的利弊分析

新中国成立以后,我国长期采用的设市模式主要就是切块设市模式,自20世纪80年代中期后,我国又开始大规模地采用了整县改市的设市模式,并一度成为我国设市模式的主体。下面以我国的切块设市模式代表狭域型设市模式,市领导县和整县设市模式代表广域型设市模式,分别对其利弊进行分析。

(1)切块设市模式的利弊。切块设市是指把原来隶属于某县的一部分(通常是经济最发达的部分,如县城或者经济强镇等)单独从县域中分出来,单独设立市的建制。切块设市的有利方面,一般认为有如下几点:①市的城市人口比重大,城市化程度高;②市辖区域较小,便于管理;③没有农村负担,便于集中力量发展第二、三产业及搞好市政建设;④能很好地体现城市本质,便于与国际城市的横向对比。

但是,切块设市的弊端也很明显:①由于“切块设市”被切出去的往往是该县最发达或者最有发展潜力的部分,而经济中心的切除与完整的县域经济体系被打破将直接重创母县,对剩下的县域经济的发展十分不利,如果切出去的是县城,则又导致市县同城现象,矛盾将非常突出;②城市发展腹地较小,空间有限,城市扩展到

一定规模后容易与周边农村地区发生摩擦,制约中心城市的进一步发展壮大;③切块设市使得城市人为地脱离了周围地区而孤立发展,造成了城市经济发展过程中城乡分割现象明显,不利于统筹城乡发展;④切块设市将成倍增加新的县级政区单位和机构,既不利于省区的直接管理,也不利于精简机构的改革。显然,这些弊端严重地影响了该模式的大量推行,[①]也是后来由切块设市转变为整建制改市的直接原因。[②] 在这样的背景下,整县设市取代切块设市显然有其历史必然性,并从 20 世纪 80 年代初期开始,逐步取代切块设市而成为我国和设市的应用主体。

(2) 整县改市的利弊分析。整县设市相对传统的切块设市具有很多优点:①城市空间大,腹地广阔,在城市规模扩大及市政建设过程中一般不会出现城乡争地的矛盾;②保持了整个建制的建制的完整,避免了区域经济体系被打破所造成的不利局面;③整县设市有利于城乡统一规划,协调发展,有利于城乡经济相互促进、相互补充,有利于城乡统筹发展;④整县设市新增加的机构有限,绝不会像切块设市那样成建制地倍增县级政区单位和机构。

但其弊端也是显而易见的:

第一,整县改市直接导致耕地流失,农业基础不稳定。县改市以后,政府的主要经济职能要从农业转向第二、第三产业,即在指导思想上要转向非农生产,因而不可避免地使得农业投入减少,农田基本建设和保护大大削弱。很多地方到处"圈地运动"大搞开发,成立了很多的大大小小的开发区,工业生产没有相应的发展起来,却导致农田大量荒废,从根本上动摇了农业的基础。

---

① 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京:科学出版社,1999:213.

② 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:85.

第二，整县改市产生“虚假城市化”现象。[①] 整县改市后，虽然名称改成了“市”，但这种“城乡合治”型城市与国际普遍认同的“城乡分治”型的、真正意义上的“城市”显然不同，许多县改市以后，其农业人口比重仍在70%以上，除市区（原县城）和极少数镇外，是广阔的农村地域，“万绿丛中一点红”，在地域景观上不是城市，且在经济职能上还要管理复杂的农业，在这方面与县别无二致，可以说“县级市只不过是县城更大一点的县而已”。但在统计上却因为全县均变为了“市”，混淆了客观上存在的城乡地域界线，而导致我国城市人口统计出现了混乱局面，在一定程度上人为地夸大了我国城市化水平，造成了我国与国外城市发展水平的不可比性。

第三，整县改市不利于保持县的基本稳定。如前所述，自秦朝开始全面推行了郡县制，将“县”作为正式的行政区划建制以来的2000多年，县制作为我国基层政区始终保持着相对的稳定。这充分说明，县制作为我国基层行政区划的实体单位，其设置符合行政管理运行规律，其规模适当，管理有序，设置合理，历经几千年后，在经济、社会、文化等方面已发展成为相对独立的地域实体，作为一种地域型政区，县有不可替代性。但在整县改市的模式下，这种稳定的局面将面临被打破的危险。据统计，自1983年至1997年，全国共有405个县实现撤县改市，[②]平均每年减少27个县，速度惊人，且在利益驱动下，还有很多县要求改市。若不是1997年国家冻结“撤县改市”，我们现在仅存的1600个左右的县将很可能在50年左右的时间内全部消失，届时中国将到处是“市”，这显然与我国国情严重不符。

---

① 刘君德，冯春萍，华林甫，等．中外行政区划比较研究[M]．上海：华东师大出版社，2002：264－265，269．

② 根据行政区划网站资料整理（http://www.xzqh.org）。

2. 我国市管县体制的利弊分析

客观地说,从管理幅度与层级的关系来看,在我国当前的省级政区格局下,绝大多数省级政区是难以实现省直管县级政区的,故在省县之间设立一级中间政区——通常讲的"地级"政区,是符合客观需要的。市管县(市)体制目前作为我国地级行政体制的主体,在省制格局短时间内难以发生重大变化的情况下,其存在也是有一定合理性的,从取代地区管县(市)体制、发挥我国中心城市的辐射和拉动作用等方面来看,均有积极意义。但是在具体操作过程中,市管县却暴露出了一些突出的矛盾,由此引发了大量要求取消该体制的呼声。

首先,实行市管县(市)体制后,在省县之间增加了一级管理层次,降低了信息传递的速度,影响了行政效率,不利于政府机构高效运转。其次,地级市管县级市则是没有法律依据。目前我们就已经在事实上存在着"市管市"现象,主要原因是实行"市领导县"体制之后,随着近年来大量属县实行县改市,不可避免地将导致"市管市"现象的出现。我们暂且不论市领导县体制在实际运转中的弊端重重的问题,单从合法性来看待"市管市"的问题。我国宪法第三十条规定我国的行政区域划分如下:全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市;县、自治县分为乡、民族乡、镇;直辖市和较大的市分为区、县;自治州分为县、自治县、市;自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。如果说市领导县还可以用宪法中"较大的市分为区、县"来解释的话,那"市管市"则是完全缺乏法律依据,也正因为如此,所以现在采用的是"代管",即名义上县级市由省(区)直接管辖,而省区又将其交由地级市"代管"。然而地级市对县级市的"代管"和地级市对属县的管理几乎没有什么区别。到2010年底,全国共有304个县级市被155个地级市"代管",占全部县级市的82.16%,管市的地级市占全部地级

市的54.77%。[①] 于是,在我国行政区划管理上,出现了这么一个奇特的矛盾现象:一方面我国一半以上地级市在"非法地"管辖着全国八成以上的县级市;另一方面,京津沪渝四个直辖市却因为法律依据问题而被迫将县改为"市辖区",从而导致市区迅速扩展的怪现象。再次,市县之间的矛盾突出。地级市、县分别代表着各自区域利益的主体,承担着不同经济责任。在实行市管县(市)体制后,引起了两个利益主体的冲突,尤其是在实行财政分灶吃饭以后,这一矛盾表现得更为突出。如市、县之间相互争项目、抢外商、夺外贸出品权等,从而形成了新的条块分割,非但没有促进和带动农村经济发展,反而阻碍了农村的进步。

(二)设市模式的创新:"城郊合治"理念下的"适域型"设市模式——"适度切块设市"

1. 基于"核心—边缘"理论的"城郊合治"的设市模式

如前所述,弗里德曼的"核心—边缘"理论成功地解释了区域经济空间结构和形态的演进过程,其积极意义是阐明了核心与边缘的联系,发展核心,带动边缘;发展城镇,带动周围农村。[②] 笔者认为,可以把"核心—边缘"进一步细化,把紧邻核心的边缘地区列为"内缘"地域,其余为"外缘"地区,这样,"核心—边缘"分为"核心—内缘—外缘"三部分,分别对应中心城市、郊区和乡村地区(见图7-4)。三者的关系是:中心城市是区域经济活动的核心,是区域赖以存在和发展的中心力量,郊区和农村都以中心城市为支撑点,其中郊区对中心城市而言关系更为密切,最早接受为中心城市的辐射并为中心城市规模的空间扩展提供土地等资源。任何

---

① 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2011)[Z]. 北京:中国社会出版社,2011:22-172.

② 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1997:152-155.

区域(尤其是经济欠发达地区),要重视核心的发展,要形成和壮大区域中心城市,把区域内各种经济社会活动凝聚成一个整体。中心城市通过交通、信息、商品、流通、金融等网络系统,把它与周围一定范围的郊区紧密联结在一起,形成自己的腹地。因此,在设置城市型政区建制时应该把中心城市与其外围适当规模的郊区结合起来,实行新型"城郊合治",整体协调发展。

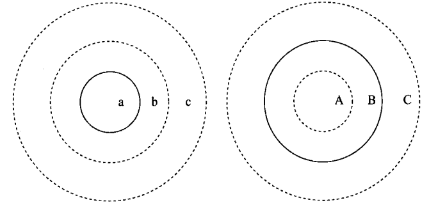


图7-4 "核心—内缘—外缘"对应"中心城区—郊区—乡村地区"

资料来源:自行绘制。

事实上,在中国城市发展过程中,城市核心区与边缘农村之间,客观存在着一个相互交融渗透、城市化进程最为剧烈的地带——城市郊区。这一地带,一方面通过建立若干现代化居住区,吸引大量城市核心区的疏散人口,使得核心区的城市化能量向边缘地区转移聚集;另一方面,当这一地区的城市化能量聚集到一定程度后,就能进一步向外辐射,使核心区向外围拓展扩大,以外延型城市化把边缘区转化为核心区,变郊区为市区,郊区农业人口为城区非农业人口。鉴于此边缘区域与核心城区的紧密关系,我国城市都

非常重视郊区的管理,将其纳入城市总体规划和管理体系。①

需要说明的是,笔者在这里所主张的新的城郊合治型的设市模式,并不是要实行同心圆式的城市政区形式,而是从整体上分析建制市的设置地域范围,至于其内部如何划分为次级行政区,应该依据各市实际情况适当设置,而不强求一致。

2. 从建设新郊区的角度确定新的城市建制理念:实行新的"城郊合治"的适度切块设市模式

城市发展需要有大量的承载空间,在早期阶段需要土地、劳动力等要素的低成本投入,也需要区域产业上下游产业群灵活而丰富的配套服务,而在这一点郊区具有主城区无法取代的优势;在中期,制造业结构和层次的提升又需要传统制造业的扩散空间;在后期当现代制造业充分发展之后,产业结构向服务业转化,更需要郊区提供制造业的后备转移空间。另外,在城市发展中所需要有大型仓储、市场、物流基地,而这些占地多、各种要素大进大出的用地空间是不适宜建在寸土寸金的中心城区的,郊区必须要承担起这部分功能。郊区对疏散中心城区功能,分流就业压力,拓展城区发展空间,解决中心城区发展的空间矛盾,加速城市向大都市区迈进的步伐等方面发挥了重要作用。同时,在改善城市的生态状况问题上,郊区的生态建设举足轻重。郊区是城市经济的重要组成部分,在城市经济发展中扮演着重要角色。但郊区对于城市总体发展而言并不只是简单的经济生产功能,郊区功能选择与郊区发展不能单独立足自身,而是必须在更大范围内考虑城市发展的总体要求,将自身定位为城市有机组成部分来进行郊区功能与发展路径的选择。城市与郊区的互动发展和空间结构的选择将极大地影响,甚至决定着城市建设的成败。

城市是城乡统筹的主体,农业的创新发展、农民生活水平的稳

① 顾朝林等. 中国城市地理[M]. 北京:商务印书馆,1999:508.

步提高、新农村建设的积极推进关系着城市整体现代化的进程。城市中心城区与郊区间的互动发展关系,将在一定程度上奠定城市长远发展的空间框架,从空间战略上重构城市城区与近郊郊区及郊区内部乡镇之间的协调、合理发展的格局与新型城郊关系,依据"节约"、"集约"、"环境友好"的原则,构建新郊区的发展模式,为城市近郊区的城镇及"三农"发展提供方向性思路,并为"新农村建设"的后续发展打下基础。

3. 从我国城市化进程角度的逻辑来看:实行新的"城郊合治"的适度切块设市模式是合适的

现阶段我国城市化进程高速发展的现状决定了我国还不能搞也不适合搞"狭域型"城市。目前我国的城市化率还只达到43%左右,表明我国城市化进程还远未完成,还将有大量的农村剩余劳动力向城市转移的问题,城市本身还将保持一个不断扩展的过程,城市的外延性扩展是必然的和不可阻挡的。这是一个客观事实,不容否定。

但无论是"城乡分治"的"狭域型"城市设市模式(切块设市),还是"城乡合治"的"广域型"的"整县设市"设市模式,均因为其各自存在的弊端而需要慎重实施。未来我国的设市模式应该是实行新的"城郊合治"的"适度切块设市"模式,从本质上区分了城市和乡村的不同概念,符合城市的基本特征,既反映了城市化的真实水平,又避免了"虚假城市化"现象,还给城市发展留下足够的空间。当然,城市在向外扩展时,必须应该遵循对土地等资源的节约和集约使用。

4. "城郊合治"的"适度切块设市"的优点分析

(1)"适度切块"的县辖市集中了切块设市和整县设市两种模式的优点。如前所述,切块设市和整县改市这两种设市模式,各有优势也都有缺点,且它们的优缺点几乎正好相对应。实行县辖市能使县里面最发达、城市化水平最高或者最有发展潜力的部分设置为"市",按城市管理体制进行运作,符合城市的基本特征,可以

集中发展非农经济,又能避免“虚假城市化”。“县辖市”是乡镇级别,实行县辖市不会成建制地多设立机构和编制,同时仍保留在母县内,县不会因实力强镇独立设市而出现发展困难的问题。可以说,实行县辖市正好集中了切块设市和整县设市两种模式的优点,摒弃了二者的缺点,实现了比较好的平衡。

至于县辖市城市辖区发展空间小,发展易受限制的问题则已由近年来乡镇区划调整(特别是并乡建镇)而自行解决,现在的镇几乎都是由原来的几个乡镇合并而成,这已经给将来“适度切块设(县辖)市”——“撤镇设(县辖)市”留下足够发展空间。即使城市发展空间将来还需要拓展,在同一个县内也容易与周边乡镇协调矛盾。

(2)实行县辖市既有利于保持县的基本稳定,又兼顾了设市的需求。如前所述,从秦以来,县作为基层政区,始终保持着相对的稳定。这充分说明,县制作为我国基层行政区划的实体单位,其设置符合行政管理运行规律,其规模适当,管理有序,设置合理,历经几千年后,在经济、社会、文化等方面已发展成为相对独立的地域实体,作为一种地域型政区,县有不可替代性。[①] 我国未来行政区划体制无论做何种改革,都应该保持县制的相对稳定,这对继承历史和维护社会稳定具有重要意义。

但在当前整县改市的模式下,这种稳定的局面将面临被打破的危险。实行县辖市制度有利于保持“县”的基本稳定。今后除少数城市化水平高,非农业人口规模较大的县外,一般不再审批整县改市,而是实行“县辖市”制度,这既能保留传统县制,又反映城市化的真实水平,有利于城市的发展。

5. 确定县辖市合理的城郊比

“城郊合治”的“适度切块设市”与过去中国传统的“切块”设

① 刘君德,靳润成,周克瑜. 中国政区地理[M]. 北京:科学出版社,1999:182.

市的不同之处是给新“切”的市留有充分发展的地域空间,即“切块”的面大一些,有一个合理的城郊比例。为了使未来城市的辖区范围大小合适,避免原“切块设市”面积过小而“整县改市”面积过大的弊端,新型的城郊合治模式需要确定这个合适的城郊比。目前国际上设市城市(狭域型)的建成连绵区面积与城市辖区面积之比一般为1:2到1:10之间,袁中金(2006)在对安徽省重点发展建设的中心镇——三河镇的实地研究中,认为该镇当前合适的辖区面积应该为镇区的9倍,同时结合全国其他中心镇的现状研究,得出结论:我国小城镇合理的城郊比应该在1:5至1:10之间。[①] 考虑到目前我国类似安徽省三河镇这样的小城镇规模尚达不到设市要求,仍有一个进一步扩大城镇规模的过程,因而未来我国县辖市的城郊比之分母仍然可适当放大一些。

再来考察我国镇改市比较成功的案例福建石狮市,[②]该市1987年升格为市时,辖区面积为159.6平方公里,当时其城市建成区面积为近8平方公里,城郊比是1:20左右。由于设置得当,极大地推进了该市的发展,城市建成区很快扩大到1997年时的15平方公里,目前则发展到23平方公里,聚集人口达30万人(另有21万外来人口)。综上所述,笔者认为未来我国在使用“适度切块设市”时,比较合理的城郊比应该为1:10至1:15之间为宜,过大过小均不利于县辖市的发展。

一个值得注意的现象是,自从1980年代中期以来,我国各省区开展的几轮“(撤区)并乡建镇”工作,已经使得目前我国乡镇面积、人口与经济均达到一定规模,在一定程度尚使得其聚集能力得到大大加强,有利于城镇的进一步发展。目前我国大部分省区的乡镇面积规模一般在60平方公里以上,人口在4万人以上,而超过

① 袁中金.中国小城镇发展战略研究[D].华东师范大学博士论文,2006:247.

② 石狮政务网(http://www.shishi.gov.cn/city.asp? id1 = 22&id2 = 376&newsid = 454&lname2 = 市情简介)。

100 平方公里和 6 万人口的大乡镇也不少见。这客观上就为将来直接实行镇改县辖市提供了必要的基础性条件。

四、合理确定县辖市设置的标准

(一)世界主要国家和地区的设市标准

中国市制产生前半个多世纪,西方就已经出现市制了。18 世纪工业革命以后,西方国家就开始了城市化进程,随着城市化的发展便形成了新的城市管理体制,即市自治制。西方市制之所以是在工业革命以后产生的,是由于工业革命根本性地改变了城市的经济性质和社会性质,使得城市需要一种有别于乡村的管理体制。1835 年,英国颁布《市自治法》,标志着世界市制正式形成。[①]

在西方"自治市"的制度下,作为一种地方行政区划建制,其设市标准主要考虑的指标亦相对简单得多,即在确定市相应的职能和相应的自治职权范围的基础上,只要当地居民愿意,在达到一定的聚居人口的条件下就能成立市。如英国 1888 年《地方政府法》规定,在各郡中,把人口稠密区划出成立郡级市,享有与郡同样的职权,人口在 5 万人以上的城市皆可独立设市,不受郡行政管制。[②]除了郡级市外,还有非郡级市,即属于郡管辖的自治市。这种市制一直延续到 20 世纪 70 年代。

美国在联邦制的原则下,州不是联邦政府划分的次级行政单位,而是联邦的组成成员,只有州以下的行政地方单位,才是行政区划单位。美国州以下的行政区单位比较复杂,大体为县以及相对独立的自治体"市",县下为乡镇等。对于市政自治体比有影响的定义是:"市政自治体是由指定地区的人们联合起来建立的一个

① 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:6.
② 许崇德. 各国地方制度[M]. 北京:中国检察出版社,1993:32.

政府,它没有立法权而是协助州政府来管理地方和社区的事务。"[①]其设置也很随意,没有什么硬性指标,一般而言,只要聚居有1.5万人口的"中心地"(Central Place),[②]且当地居民有要求就可以提出设市要求,一般都会得到州特许(批准)。美国每年都有新的市成立,也有一些市解散。目前全美国共有大约1.9万个自治市,其职能就像一个"超级市场",提供各种各样的服务,并向市民收取服务费。[③]

加拿大地广人稀,尽管部分地方略有不同,但总体上行政区划为省(地区)—乡(村、镇、市)二级制,各省和地区的城市建制标准因地制宜,有高有低。一般而言,主要按人口指标以及人口规模和人口密度指标相结合来作为设市镇标准,一般规定1000人以上就可以成立城市型政区。[④]

法国现行的行政区划由原来的省—市镇二级制演变为现在的大区—省—市镇三级制。法国也是西方建立市制最早的国家之一,早在1789年法国就有了《市镇法典》,明确规定,所有居民共同体,不论人口多少,均为市镇,享有市镇的法律地位,拥有公法人地位。在实际操作过程中,一般是把2000人口作为设市的习惯标准。

统一后的德国由16个州组成,州以下的行政区划为二级,即县市和乡镇。德国的县市都既是行政区划单位,又是享有自治权限的自制实体。一般而言,如果县的人口超过10万人且地位重要,就可以设为不属于县管辖的县级市。[⑤]

---

① (美)理查德·D. 宾厄姆. 美国地方政府的管理实践中的公共行政[M]. 1995:64.

② 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1996:15.

③ 刘君德,冯春萍,华林甫,等. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师大出版社,2005:56.

④ 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1996:14.

⑤ 刘君德,冯春萍,华林甫,等. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师大出版社,2005:104.

如前所述，日本的行政区划就分为都道府县—市町村二级，其市的设置（町村改市）标准按《地方自治法》规定，必须具备定性和定量两方面的多指标体系的要求，包括：①人口必须达到5万以上；②街市居民户数占全部户数的60%以上；③从事工商业和其他城市工业者及其共同生活者占全部人口的60%以上；④具备所在都道府县条例规定的城市设施（如机关、学校、图书馆等）及其作为城市所必须的条件。[①]

总之，从上面世界主要国家的情况来看，其设市标准大都是根据城市的本质特征来确定的，所不同的只是标准的侧重点不大一样，有的有明确的定量指标，有的只有定性指标，但总体而言，都比较简单，且基本上只强调了一个或少数几个指标，远没有我们国家的设市标准那么复杂。

（二）我国设市设镇标准及其评价

1. 我国设市标准及其演变

新中国成立初期，中央原则规定：人口在5万人以上的城市予以设市。[②] 后来，为适应各时期国家城市发展的指导方针，我国曾数次制定和修订了设市标准。新中国第一个正式颁布的设市标准是1955年6月国务院制定的《关于设置市镇建制的决定》，其设市的基准门槛是县级市（时称“自治州辖市”）要求“聚集人口在10万人以上”，地级市（时称“省辖市”）要求“人口在20万人以上”。1958年“大跃进”和人民公社的影响，市镇超常发展，但紧接着的3年自然灾害，国民经济严重受挫，为此，根据精简城镇人口的方针，中共中央、国务院于1962年发布了《关于

① 刘君德，冯春萍，华林甫，等．中外行政区划比较研究[M]．上海：华东师大出版社，2005：111－112，382.

② 浦善新，陈德彧，周艺．中国行政区划概论[M]．北京：知识出版社，1995：334.

当前城市若干问题的指示》,要求从严审查市镇。在此基础上,1963 年又发布了《关于调整市镇建制缩小城市郊区的指示》,虽然没有在人口数量上提高标准,却由于要求在"完成精减职工、减少城镇人口任务和缩小郊区后聚集人口仍然在 10 万人以上",所以其要求更加严格。这个标准适应了我国 20 世纪 60 年代初期国民经济的严峻形势,是解决当时经济困难、调整城乡关系和工农关系的一项重要措施。[①]

改革开放后,为适应新的发展形势,1983 年 5 月民政部和劳动人事部在向国务院上报的《关于地市机构改革中的几个主要问题的请示报告》中提出"整县改市"的标准,其基准门槛是"县政府驻地的非农业人口在 8 万人以上,县政府驻地非农业人口占全县总人口 20% 以上且工业年产值要在 2 亿元以上"。在此报告试行 2 年多的基础上,1986 年 4 月,国务院批转了《民政部关于调整设市标准和市领导县条件的报告》,分别对撤镇设市和撤县设市规定了标准。镇改市的基准标准是非农业人口 6 万人以上,年国民生产总值 2 亿元以上,已成为该地区的经济中心;县改市的基准标准是对于总人口 50 万人以下的县,要求"县政府驻地的非农业人口在 10 万人以上、常住人口中农业人口不超过 40%,年国民生产总值要在 3 亿元以上",对于总人口 50 万人以上的县,要求"县政府驻地的非农业人口在 12 万人以上、常住人口中农业人口不超过 40%,年国民生产总值要在 4 亿元以上"。我国现行的设市标准是 1993 年 3 月国务院批转的民政部《关于调整设市标准的报告》,其中对整县改市和切块设市的具体标准见表 7-2。

① 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:72-73.

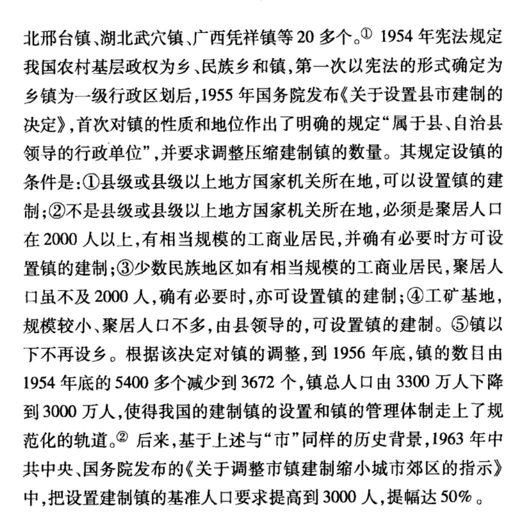
表 7－2　　　　　我国现行设市标准(1993 年)

<table>
<tr><td rowspan="20">设立县级市的标准</td><td rowspan="15">整县设市</td><td colspan="2">人口密度(人/km²)</td><td>>400</td><td>100～400</td><td><100</td></tr>
<tr><td rowspan="5">县府驻地镇</td><td>非农业人口(万人)</td><td>12</td><td>10</td><td>8</td></tr>
<tr><td>其中具有非农业户口非农业人口(万人)</td><td>8</td><td>7</td><td>6</td></tr>
<tr><td>自来水普及率(%)</td><td>65</td><td>60</td><td>55</td></tr>
<tr><td>道路铺装率(%)</td><td>60</td><td>55</td><td>50</td></tr>
<tr><td colspan="4">城市基础设施较为完善,排水系统较好</td></tr>
<tr><td rowspan="6">全县</td><td>非农业人口(万人)</td><td>15</td><td>12</td><td>8</td></tr>
<tr><td>非农业户口非农产业人口占总人口比重(%)</td><td>30</td><td>25</td><td>20</td></tr>
<tr><td>乡镇以上工业产值(亿元)</td><td>15</td><td>12</td><td>8</td></tr>
<tr><td>乡镇以上工业产值占工农业总产值比重(%)</td><td>80</td><td>70</td><td>60</td></tr>
<tr><td>国内生产总值(亿元)</td><td>10</td><td>8</td><td>6</td></tr>
<tr><td>第三产业占国内生产总值比重(%)</td><td>20</td><td>20</td><td>20</td></tr>
<tr><td rowspan="3">地方本级预算内财政收入</td><td>总值(万元)</td><td>6000</td><td>5000</td><td>4000</td></tr>
<tr><td>人均(元)</td><td>100</td><td>80</td><td>60</td></tr>
<tr><td colspan="4">承担一定的上解支出任务</td></tr>
<tr><td rowspan="4">撤镇设市</td><td colspan="2">非农业人口(万人)</td><td colspan="3">10</td></tr>
<tr><td colspan="2">其中具有非农业户口非农产业人口(万人)</td><td colspan="3">8</td></tr>
<tr><td colspan="2">地方本级预算内财政收入人均(元)</td><td colspan="3">500</td></tr>
<tr><td colspan="2">上解支出占财政收入百分比(%)</td><td colspan="3">60</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">工业产值占工农业总产值比重(%)</td><td colspan="3">90</td></tr>
</table>

资料来源:转引自戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:77.

2. 我国设镇标准及其演变

新中国成立初期,我国的镇设置比较乱,当时既有与乡平级的镇,也有下设乡的镇,还有少数镇被定为县级镇,如北京通县镇、河



北邢台镇、湖北武穴镇、广西凭祥镇等 20 多个。[①] 1954 年宪法规定我国农村基层政权为乡、民族乡和镇,第一次以宪法的形式确定为乡镇为一级行政区划后,1955 年国务院发布《关于设置县市建制的决定》,首次对镇的性质和地位作出了明确的规定"属于县、自治县领导的行政单位",并要求调整压缩建制镇的数量。其规定设镇的条件是:①县级或县级以上地方国家机关所在地,可以设置镇的建制;②不是县级或县级以上地方国家机关所在地,必须是聚居人口在 2000 人以上,有相当规模的工商业居民,并确有必要时方可设置镇的建制;③少数民族地区如有相当规模的工商业居民,聚居人口虽不及 2000 人,确有必要时,亦可设置镇的建制;④工矿基地,规模较小、聚居人口不多,由县领导的,可设置镇的建制。⑤镇以下不再设乡。根据该决定对镇的调整,到 1956 年底,镇的数目由 1954 年底的 5400 多个减少到 3672 个,镇总人口由 3300 万人下降到 3000 万人,使得我国的建制镇的设置和镇的管理体制走上了规范化的轨道。[②] 后来,基于上述与"市"同样的历史背景,1963 年中共中央、国务院发布的《关于调整市镇建制缩小城市郊区的指示》中,把设置建制镇的基准人口要求提高到 3000 人,提幅达 50%。

改革开放以来,随着我国城乡的剧烈变化,新的形式要求有新的设镇标准,1984 年 3 月民政部在与有关部门联合调查研究的基础上,提出《关于调整建制镇标准的报告》,经由国务院批转后正式实施。该报告在设镇模式上,改原来的"切块设镇"为"撤乡建镇、实行镇管村"的"整乡改镇"模式。同时,该标准放宽了设镇门槛,其规定设镇的条件是:①县级或县级以上地方国家机关所在地,均应设置镇的建制;②总人口在 2 万人以下的乡、乡政府驻地非农业人口超过 2000

① 浦善新,陈德彧,周艺. 中国行政区划概论[M]. 北京:知识出版社,1995:373-374.

② 戴均良. 中国市制[M]. 北京:中国地图出版社,2000:177.

人的,可以建镇,总人口在2万人以上的乡、乡政府驻地非农业人口占全乡总人口10%以上的,也可以建镇;③少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区,小港口、风景旅游区、边境口岸等地,非农业人口虽不及2000人,确有必要时,亦可设置镇的建制。标准调整后,我国建制镇得到迅速发展,1985年底即达到9140个,比1983年增加了3442个;到2005年底,我国建制镇的数目达到了19522个,比乡(民族乡)建制的数目还多3753个。[①]

3. 我国现行设市与设镇标准的主要问题

目前,我国现行的设市和设镇标准极大地调动了各县发展经济特别是对县城的经济发展与市政设施建设的积极性,对非县城的其他区位较好的发展潜力大的重要城镇的经济与市政建设也有很大的促进作用。这对于推动我国城市化的发展起到了重要的作用。但随着我国社会经济的发展,现行标准也逐步暴露出一些问题,需要进一步修改完善。

第一,设市和设镇两个标准的分离。20世纪80年代以前,我国的市和镇是放在一起来考虑设置标准的,自从1983年后则分为两个不同的系统来分别考虑设置标准问题,这样做人为地割裂了市与镇同样作为城市型政区的内在的必然联系,使得市与镇在设置上慢慢脱节。

第二,"城乡合治"型市镇设置模式虽然较好地解决了机构编制和发展腹地以及城乡联动的问题,但同时却都造成了虚假城市化和乱占耕地的问题,以及城市(镇)型景观不突出,"万绿丛中一点红"现象明显。

第三,经过多年的发展后,无论设市还是设镇标准的指标都明显过低,无法达到激励作用。以县改市为例,到1997年底,全国的1675个县中,按目前的设市标准的全部经济指标来审核,各类指标

① 资料来源:根据行政区划网(http://www.xzqh.org)数据整理。

均达到设市标准的有803个,占总数的47.9%;再以400人/平方公里以上县为例,其国内生产总值平均值为29.3亿元,远远高于10亿元的标准,可见该标准基本已无法对设市工作进行调控,[①]反而导致整个20世纪90年代中前期的"设市热",使得国家不得不于1997年冻结了县改市的审批。设镇标准更是如此,现在的乡镇实际状况已远非1984年可比,目前的设镇标准更是显得过低。

第四,现行标准都存在设置指标不完善的缺陷。在设市标准中,有些指标如工农业总产值和工业总产值本身就存在重复计算的问题,还与国内生产总值(GDP)有着很强的相关性,没必要与GDP同时采用;同时在考虑GDP指标时只考虑了总数,而没有考虑人均值,这对人口较少的县要求设市相对不利;另外,现行设市标准中缺少一些必不可少的定性指标条件,如城市的区位与空间布局、水文地质条件和管理幅度等,这不利于设市城市的优化和长远发展。设镇标准则只有人口指标而没有经济等其他指标。

第五,现行标准对我国客观存在的巨大的地域差异没有考虑,或者考虑不够,分类指导意义不强。尤其是设镇标准,除了一些特别的点外,全国基本就是一个对人口的单一指标标准,完全没有考虑我国东、中、西部存在的巨大的人口分布差异。设市标准中尽管按人口密度分了三个档次来处理,但还是不能对东、中、西部的人口分布和经济发展状况存在巨大的差异有充分的体现。该标准的人口密度三档次划分更多的是为省域内部的差异服务,而对全国范围内的东、中、西部差异考虑不足。

(三)制定科学的县辖市的设置标准

1. 省辖市与县辖市设市标准的指标体系的思路

无论是将来的省辖市还是县辖市,其设市标准都必须要有一

---

① 戴均良.中国市制[M].北京:中国地图出版社,2000:82.

个科学的指标体系，这个指标体系至少应包括如下五类指标：①经济类指标。包括国内生产总值、人均国内生产总值、第二、三产业在国内生产总值中的比重、财政收入和人均财政收入等，此类指标应确保新设市有较高的工商业发展水平。②人口类指标。包括全行政区域范围内的非农业人口总数和比重、城区非农业人口总数和比重等，此类指标应保证该市人口达到一定的集聚规模。③城市建设状况指标。包括自来水普及率、道路铺装率、城市绿化率等硬件基础设施状况，此类指标应确保新设市具有良好的城市景观。④社会类指标。包括社会福利、社会公益、文教卫生事业等软件设施状况，此类指标旨在保证新设市应有良好的城市社区生活方式。⑤定性指标。包括城市的地理位置即区位条件，与周边城市的关系，所在地的水文地质条件和城市内部管理幅度等，这类指标主要是考虑设市城市的优化组合与长远发展。此外，在制定具体标准时，还应充分考虑全国的地区差异，按东部沿海、中部、西部等不同区域要分类指导，有所区别。

一般情况下，省辖市和县辖市要区别对待。对一部分城市化水平很高，中心城镇规模较大，城乡差距较小，非农人口比重较大的县，可继续实行整县改设省辖市，但需要从严审批；在城市化水平较高，城乡差距小，非农人口比重高的多中心的县，可实行县辖市体制，一个县内可以设立两个甚至两个以上的县辖市；在城市化水平不高，城乡差距较明显，全县非农人口比重不高，但中心城镇规模较大，达到设市标准的，也可将该中心城镇设市，实行县辖市体制；而对一些特殊类型的、规模较大的城镇，如边贸、旅游、交通中心、港口等，达到一定标准即可设市，至于是设立省辖市还是县辖市，则依据该城镇自身实力和地位来确定。

2. 拟订县辖市的设置标准

（1）对于人口指标，这是各国设施标准中最常用和最重要的指

标。根据袁中金等(2004)对我国中心镇规模的实证研究，发现一个特别重要的临界值值得关注：当一个中心镇镇区聚集的非农人口达到5万人时，中心镇经济能进入良性运转状态，发挥着城市的功能。[①]这与国际经验值以及新中国成立初期设市标准的要求不谋而合。

据此，在新拟定的设市标准(见表7-3)中，按城市建成区聚居的非农人口来衡量，以人口规模5万人作为县辖市的最低设置标准；省辖市则以20万人为设置的最低要求。同时，设市还需要体现东、中、西部的巨大差异。这样，新的设市标准中人口指标应该是按省辖市20万~30万人(西部地区20万人、中部地区25万人、东部地区30万人)，县辖市5万~10万人(西部地区5万人、中部地区8万人、东部地区10万人)来设置标准。至于城市建设的软硬件指标可对原设市标准的指标进行完善和部分修订。

表7-3　　本书拟定的县辖市的设置标准

指标体系	指标体系	指标值		
		东部地区	中部地区	西部地区
定量指标	城区常住(居民)人口(万人)	10	8	5
	其中从事非农职业的常住人口比重(%)	60	55	50
	地区生产总值(GDP)(亿元)	10	8	6
	第二、三产业占全镇GDP比重(%)	80	75	70
	自来水普及率(%)	90	80	70
	道路铺装率(%)	55	50	45
	污水处理率	40	35	30
	建成区公共绿地比重(%)	20	18	15
定性指标	经济发展迅速，已成为该地区经济中心具有重要地位和良好发展前景的镇			
	城市公共基础设施和社会服务设施(包括道路、给排水、能源、地名标志、邮电通信、土法事件应急机制与相应设施、文化教育、卫生体育、环境保护、社会公益、社会福利、和社区服务等)较为完善			

资料来源：自行拟定。

① 袁中金，刘君德，侯爱敏．中国中心镇镇区人口规模研究[J]．城市规划，2004，28(6)：56-59.

也许有人会提出,目前我国台湾地区的县辖市要求城区聚集人口为15万元以上才可设立,大陆地区规定5万~10万人是不是过低了?这个问题其实从人口密度上去考虑就很容易解释了。目前我国台湾地区的人口密度为628.5人/平方公里,是大陆地区的135人/平方公里的4.3倍,按比例折算则整体而言,大陆地区县辖市设置标准应该不到3.5万人。即使按照2000年11月“第五次人口普查”人口地区分布数据,我国东、中、西部地区人口密度分别为452.3人/平方公里、262.2人/平方公里和51.3人/平方公里,按比例折算大陆地区设县辖市人口标准也应该为:西部地区1.25万人、中部地区6.26万人、东部地区10.8万人。所以,从这个角度而言,上面拟定的县辖市设置标准中人口指标(西部地区5万人、中部地区8万人、东部地区10万人)应该说已经不低了,能在一定程度上有效地防止“设市热”和县辖市的滥化。

(2)经济类指标。目前看来,1993年国家设市标准中的经济类指标被认为明显过低,无法达到激励作用。主要原因是该指标仅是个绝对数字,没有考虑到近年来我国经济包括各地方经济高速发展的因素,当然很容易在十几年后甚至是几年之内就会被达到。事实上在1993年制定该设市标准时,那样的经济指标要求还是适中而偏高的,有较强的激励作用,如果我们能把1993年的经济指标体系改革完善后,确定为“不变价”来强调其可比性,并每年递增全国的经济平均增长速度后的经济数值来作为当年的设市标准,那就不存在标准过低的问题了。

笔者认为,人类经济活动是理性的,当城市规模达到一定的程度,与其相适应的经济也一定会相应地达到某一程度,这也是目前世界大多数国家设市标准中不提或者很少提及经济指标的原因。因而我们在设市的审批中,似乎无须过多地关注该城镇的经济指标,至少可以大大地简化。

(3)定性类的指标,包括城市的地理位置即区位条件,与周边城市的关系,所在地的水文地质条件和城市内部管理幅度等。这类指标主要是考虑设市城市的优化组合与长远发展。要结合县域城镇体系发展规划,选择部分区位条件较优越的,地质环境较好的有发展前途的城镇设市。同时,对于一些少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区的具有小区域中心城镇意义的镇,以及有超县域意义的小港口、交通中心、风景旅游区、边境口岸等地,聚居人口虽不及5万人,确有必要时,亦可设置县辖市的建制。

(4)不设市情况。在我国未来的市制体系中,必须明确"不设市标准",即无论是省辖市还是县辖市,都必须明确一些不能设市的条件。一般而言,国家和部委以及省级政府确定的"贫困县"不能设省辖市,其内部也应该严格限制设置县辖市;县以上各级政府(部门)确定的"贫困乡镇"不能设县辖市。

(四)根据我国中心镇的基本现状来预测近期县辖市的数量

根据2001年建设部村镇建设办公室和《小城镇可持续发展技术评价指标体系研究》课题组对2000年全国1856个中心镇从小城镇规模、劳动力转移、社会发展、经济发展、可持续发展到小城镇建设等6大项41小项指标进行的调查结果[①]来判断我国近期内设置县辖市的数目是基本可行的。

人口规模一直是构成城市的一个核心指标,根据该次调查结果,我国现有的1847个中心镇镇区人口规模平均值为1.46万人,最大值为12万人、最小值为0.03万人,中位数为1.12万人,可见镇区人口相差悬殊。我国中心镇人口0.2万人以下的中心镇占4.3%,0.2万~0.5万人的占15.8%,0.5万~1万人的占24.3%,

① 参见袁中金.中国小城镇发展战略研究[D].华东师范大学博士论文,2006.

1万~2万人的占33.9%,2万~3万人的占12.4%,3万~5万人的占6.7%,5万人以上的占2.6%。由于县辖市设置的人口最低要求是镇区人口5万人以上,所以从这个标准来看,目前基本具备这个条件的中心镇的数目仅50个左右,即使把3万~5万人口档次的125个左右中心镇快速发展越过5万人口的门槛,甚至2万~3万人档次的230个左右中的1/3左右即80个可以在不久的将来达到5万人口的规模,我国近期内县辖市的总量也应该可以控制在360个左右,若再考虑东部地区对人口指标的更高要求,县辖市总数还将降低。从经济指标来分析,我国近期内县辖市的总量也应该可以控制在300多个,结论与人口指标相似。

五、建立县辖市的审批制度

(一)目前我国行政区划变更的审批制度

行政区划是国家的大政,各级各类行政区划的确定,必须要经过有关机构的审核批准,颁布后才能实施。行政区划的变更的内容包括很多:行政区名称的更改(即包括通名的更改,如县改市等;也包括专名的更改,如大庸市更名为张家界市等)、行政等级的升降、隶属关系的变化、行政区域范围的缩扩、行政区界限的改变等,均有其严肃的法律程序,需要由国家的行政区划主管部门[①]——国家民政部,以及各级民政部门具体办理,按照法定的程序申报与审批,并组织实施。

1. 我国行政区划的法定审批权限设置

由于行政区划变更牵涉到地方各级国家机构置废等变化,对国家行政和财政收支,各种建设事业的进行,都有很大影响。因此

① 我国行政区划事务的主管部门曾有变化:1949—1969年为国家内务部;1969年内务部撤销后,行政区划事务划归公安部;1978年成立国家民政部,作为原内务部的延续,重新主管国家的行政区划事务。

国家对此工作十分重视。早在新中国成立初期的1949年12月,国家内务部《关于统一行政区划变更权限的规定》(内民字第3号)就为统一行政区划变动权限规定:“县或市或相当于县之旗以上行政单位之增设、裁减、改换名称和界线之变更,均须呈中央人民政府批准施行。”1951年3月内务部《关于县以上行政单位变更应报经中央核准的指示》(内民字54号)[①]再次重申上述规定,同时确定县以下的县辖区、乡镇等行政单位之变更(包括增设、裁并)由省级政府审批,并要求各省级政府每半年汇齐递报内务部一次。

我国《宪法》对各级行政区划的变更权限有明确规定,依照其相关条款规定:全国人民代表大会行使批准省、自治区、直辖市的建置和决定特别行政区的设立及确定其制度的职权;国务院行使批准省、自治区、直辖市与特别行政区的区域划分和批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分的权限;省、自治区、直辖市人民政府行使乡、民族乡、镇的建置和区域划分。对于准政区类型的地区(盟)、县辖区(公所)、街道办事处等派出机构的设置,我国《组织法》也作了明确规定,即地区(盟)比照自治州等由国务院审批,而县辖区则比照乡、民族乡、镇,由省级政府审批,街道办事处则由地级市政府或者由省、自治区、自治州政府审批。

2. 我国行政区划变更具体的审批程序

行政区划是一种严肃的行政法律行为,应该更多地集权于中央,国家对行政区划的管理是比较严格的。重大的行政区划变更本级政府都无权决定,必须逐级上报审批。而在审批之前,还应该与有关部门协商并征求当地干部群众的意见,同时,按照《组织法》的规定,还需要报请本级人大常委会通过。1985年1月,国务院颁

① 国家民政部行政区划于地名司网站(http://www.xzqh.org.cn/onews.asp?id=505)。

布了《关于行政区划管理的规定》，明确规定了行政区划变更的审批程序与权限，为加强行政区划的管理提供了法律依据。

按照有关法律法规，结合报批权限，我国行政区划变更报批程序[①]为：

(1)省、自治区、直辖市以及特别行政区的设立、撤销、更名，由国务院牵头，有关部委参加，在反复调查研究，并征求有关方面意见的基础上，进行方案择优选择，拟订最佳方案，以国务院总理的名义提出议案，报请全国人民代表大会审议决定。

(2)省、自治区、直辖市的行政区域界线的变更，省、自治区人民政府驻地的迁移，以及自治州和地区(盟)的设立，由所在省、自治区、直辖市人民政府制订变更方案上报国务院，国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

(3)自治州、地级市和地区(盟)的撤销、更名及其人民政府(行政公署)驻地迁移，以及自治州和地区(盟)行政区域界线的变更，地级市行政区域界线的重大变更，由自治州、地级市人民政府和地区(盟)行政公署制订变更方案报请所在的省、自治区人民政府，经省、自治区人民政府同意后上报国务院，国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

(4)县、自治县、县级市、市辖区的设立、撤销、更名和隶属关系的变更，县、自治县、县级市人民政府驻地的迁移，县级市升格为地级市，以及自治县的行政区域界线的变更，县、县级市的行政区域界线的重大变更，由县、自治县、县级市、市辖区人民政府制订变更方案报请所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署，自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后转呈所在的省、

① 国家民政部网站(http://www.mca.gov.cn/artical/content/WQH_YWJS/2003123091946.htm)。

自治区人民政府,经省、自治区人民政府同意后上报国务院,国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

(5)凡涉及海岸线、海岛、边疆要地、重要资源地区及特殊情况地区的隶属关系或行政区域界线变更,由所在的县、自治县、县级市人民政府制订变更方案报请所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署,自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后转呈所在的省、自治区人民政府,经省、自治区人民政府同意后上报国务院,国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

(6)县、自治县、市、市辖区的部分行政区域界线的变更,由所在县、自治县、市、市辖区人民政府制订方案报请所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署,自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后上报所在的省、自治区人民政府,国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批。批准变更时,同时报送民政部备案。

(7)乡、民族乡、镇、区公所的设立、撤销、更名及其人民政府(区公所)驻地的迁移,乡、民族乡、镇的隶属关系和行政区域界线的变更,由所在的乡、民族乡、镇人民政府和区公所制订变更方案报请所在的县、自治县、县级市、市辖区人民政府,县、自治县、县级市、市辖区人民政府同意后转呈所在的自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署,自治州、地级市人民政府或地区(盟)行政公署同意后上报所在的省、自治区、直辖市人民政府审批。

(8)街道办事处的设立,由所在市辖区或不设区的市人民政府制订变更方案,街道办事处的撤销、更名及其驻地的迁移,由街道办事处制订变更方案,设区的市报请市人民政府审批,不设区的市报请所在的省、自治区或自治州人民政府审批。

(二)我国行政区划变更审批制度的改革与完善

应该说,上述的行政区划变更的权限与审批制度是合适的,基本适应了我国当前政权建设与经济社会管理的需要,其基本内容和主导思想是应该保留下来的。但是,随着我国对外开放与政治经济的发展,特别是我国行政区划体制改革的趋势即“减少层级[取消地区(盟)与自治州,取消市领导县体制,取消县辖区]”、“创新市制(构建三级市制体系)”等,未来我国的行政区划应该回归宪法主体的省—县—乡三层级体制,因而有必要对我国现行的行政区划变更的权限与审批程序作出必要的修改,以期与未来的政区体系相适应。

按照目前实际情况,我国县以下的乡、民族乡、镇以及街道办事处基本是由省级政府来审批。而未来将实施的县辖市的置废等的变更,如果继续由省级政府审批,则比较容易可能导致新的“设市热”,不利于国家对设市城市的宏观管理,而如果由国务院来审批则过于严格,不利于适应我国城市化进程的推进。因此,笔者认为,应该把未来县辖市变更的审批权定在国家民政部。同样,将来的行政区划变更仍然必须逐级上报审批。而在审批之前,也应该与有关部门协商并征求当地干部群众的意见,并需要报请本级人大常委会通过。

据此,未来的行政区划变更的审批权限与程序可以拟作如下规定。

1. 省级行政区划变更

(1)省、自治区、直辖市以及特别行政区的设立、撤销、更名,由国务院牵头,有关部委参加,在反复调查研究,并征求有关方面意见的基础上,进行方案择优选择,拟订最佳方案,以国务院总理的名义提出议案,报请全国人民代表大会常务委员会审议同意后,提请全国人民代表大会审议决定。

(2)省、自治区、直辖市的行政区域界线的变更,省、自治区人民政府驻地的迁移,由所在省、自治区、直辖市人民政府制订变更方案上报国务院,国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

2. 县级行政区划变更

(1)县、自治县、省辖市、直辖市的市辖区的设立、撤销、更名和隶属关系的变更,县、自治县、省辖市人民政府驻地的迁移,以及自治县的行政区域界线的变更,县、县级市的行政区域界线的重大变更,由县、自治县、县级市、市辖区人民政府制订变更方案报请所在的省级人民政府,经省级人民政府同意后上报国务院,国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

(2)凡涉及海岸线、海岛、边疆要地、重要资源地区及特殊情况地区的隶属关系或行政区域界线变更,由所在的县、自治县、省辖市人民政府制订变更方案报请所在的省级人民政府,经省级人民政府同意后上报国务院,国务院批转民政部审核并征求有关部门意见后报请国务院审批。

(3)县、自治县、省辖市、直辖市的市辖区的部分行政区域界线的变更,由所在县、自治县、省辖市、直辖市的市辖区人民政府制订方案报请所在省级人民政府,国务院授权省级人民政府审批。批准变更时,同时报送民政部备案。

3. 乡级行政区划变更

(1)县辖市的设立由所在的乡、民族乡、镇人民政府提出申请,县辖市的撤销、更名及其人民政府驻地的迁移,由县辖市人民政府提出申请,报经所在的县级人民政府同意并制订变更方案报请所在的省级人民政府同意后,上报民政部审批。

(2)乡、民族乡、镇与省辖市的区的设立、撤销、更名及其人民政府驻地的迁移,乡、民族乡、镇与省辖市的区的行政区域界线的

变更，由所在的乡、民族乡、镇与省辖市的区人民政府提出申请，经所在的县级人民政府或者省辖市人民政府同意并制订变更方案报请所在的省级人民政府审批。批准变更后，各省级人民政府应定期汇总后报送民政部备案。

(3)街道办事处与省辖市的区的设立、撤销，由所在直辖市市辖区或省辖市人民政府制订变更方案，街道办事处与省辖市的区的更名与驻地的迁移，由街道办事处或省辖市的区制订变更方案报经所在直辖市市辖区或省辖市人民政府同意后，报请所在的直辖市或省级人民政府审批。批准变更后，各直辖市、省级人民政府应定期汇总后报送民政部备案。

六、县辖市设置类型

如前所述，今后我国市制的设市模式实践中，应该结合切块设市与整县改市这两种设市模式的优点，建立一种新的"城郊合治"的"适度切块设市"模式，即"切块"的面积大一些，有一个合理的城郊比例，给新"切"的市留有充分发展的地域空间。在此模式下，我国县辖市的设置类型大致有如下几种：

(一)县城设市

前面已经分析，在我国几乎每个县的县城，作为该县的政治、经济、文化中心，历来举全县之力加以发展，一般也成为该县最重要、规模最大的城镇。把县城改设为市，符合县域经济发展和城镇体系的建设的需要。此设市类型又可分为如下几个情况：

1. 普通县城设市

针对现在的大多数县的实际情况，即在城市化水平虽然不是很高，城乡差距还较明显，全县非农人口比重不高，但部分中心城镇规模较大，达到设市标准，也可将县城设市，实行县辖市体制。这适应了大多数县城的发展要求，可以预测，这种类型的县辖市将

会是我国县辖市制度的主体。

2. 县市合并后废弃的老县城设市

在基本保持县的相对稳定的前提下,对于我国部分省区或省区内部一些规模比较小的县,如冀中南地区部分县市,可以采取适当(如二合一或者三合一等)的合并的方式,增强其发展的实力。对于合并后废弃的县城设立为市,可以在很大程度上改善其因为失去更高的行政中心驻地地位而可能带来的相对衰落,再则,该城镇曾经作为县城,也聚集了相当的基础,改设为市也是情理之中的。

3. 特殊类型行政区治所设市

在我国,还存在一些县级的特殊类型的行政区划体制,即所谓"特殊政区",如湖北神农架林区、特区(贵州的六枝特区和万山特区)以及内蒙古自治区的旗(自治旗)等,这些特殊行政区的治所设立县辖市,与一般县城设市基本无异;也可先将这些特殊型行政区按宪法规范为"县"后,再按一般县的方式来处理其设市的问题。

4. 对县城设市后带来的"市县同城"的矛盾的思考

传统"切块设市",由于县城切块设市后,县政府机构往往仍然驻在原地,形成"市县同城"的现象,导致矛盾重重。首先,由于该县最发达的县城被切出去,对剩余部分而言,失去发展的中心而对县域经济的发展十分不利。其次,分设而同治所的市县必然产生条块分割,会在诸如办公场地、住房、征地等一系列问题上发生矛盾,协调难度很大。再次,面对市县同城的时候,通常是县最后不得不采取搬迁治所的方法来加以解决,但新县城的选址、规划和建设还需要耗费大量的时间和经费,这对于并不富裕的县域经济来说,无疑是不合算的,甚至是"雪上加霜"。正因为如此,刘君德教

授在构设县辖市制度时比较慎重，提出县城不设市的主张。[①]

笔者认为，实行“县辖市”制度，即使县城设为县辖市，虽然也会带来“市县同城”的现象，但由于该市仍然属于县管辖，上述市县同城的矛盾并不存在或者并不会那么突出，就如同省政府驻扎在省会城市、市政府驻扎在某个市辖区内、县政府驻扎在“城关镇”一样，问题并不严重，甚至还是发展的机遇。这也正是县辖市制度的一大优势，在无须增加县级政区的前提下，反映了县域城市化的真实水平，既有利于城市的发展，又保留在县的统一领导下，有利于协调市县发展中的各种利益冲突与矛盾。当然，必须明确规定，将来的省辖市的主城区可设置街区，而不再设置县辖市。

（二）撤镇设市

镇是工商业集聚地，其发展前景是小城市。这是城镇发展的客观规律，必须要在设市标准上予以明确。县域在发展的过程中，通常会有一些非县城的中心镇依托一定的资源而发展迅速，成为县域内具有相当规模、相当实力的镇，形成县域多中心格局（见 337 页案例二），如沿海地区的广州市番禺区的南沙、小揽，东莞的虎门、石龙，温州的龙港（见 328 页案例一）、柳市，吴江的盛泽，荣成的石岛等，可设为县辖市；还有遍布全国各地的有特色的小城镇，它们或是重要的交通枢纽，如江西南昌向塘镇、广西宾阳县黎塘镇，或是著名旅游胜地所在地，如湖南衡阳市南岳镇、黑龙江东宁县镜泊湖镇，或是重要工矿业基地，如青海龙羊峡（水电）、芒崖（石油、石棉）；或是重要对外贸易的边境城镇，如新疆阿拉山口、红旗拉甫等，这些城镇也均达到一定规模，经济实力较强，非农人口和产业比较集中，基层民众有迫切要求，如果符合镇改市的标准，把它们设为县辖市则有利于他们的进一步发展。

① 刘君德．县下辖市：尝试一种新的政区体制[J]．决策，2005(4)：34－35.

这种模式特别适应在城市化水平较高，城乡差距小，非农人口比重高的“双中心”或者“多中心”的县域内应用，可以预料，它也将成为今后我国实行县辖市的重要模式。

（三）现有部分县级市降格为县辖市

我国现有的县级市，一般都由“切块设市”和“整县改市”而来。在实行县辖市体制后，它们将面临重新洗牌，应该在“适度切块设市”的原则下，对其进行改革。一部分规模较大、实力较强且已发展成为具有全省或地区意义的中心城市，可继续保留为省辖市，但另一部分则应改回县制，实行县辖市体制。目前我国有相当一部分县级市并没有达到1993年设市标准，[①]甚至还有的是国家或者省区确定的“贫困市”[②]，这些市除个别外，应该首先降格为县辖市。具体来说，对于我国目前的县级市，大致可以分为如下两种情况：

（1）原由“切块设市”而来的县级市。一般采取两种措施处理，一是对那些规模较大、实力较强且已发展成为具有全省或地区意义的中心城市，可继续保留（必要时可从邻近县市划入部分乡镇）为“省辖市”；另一部分达不到设市标准的，则可将其降为县辖市，划回母县或邻县管辖。

（2）原由“整县改市”而来的县级市。也是类似处理，即一部分仍保留“省辖市”；另一部分市，特别一些贫困市和更适合发展第一产业的市，[③]则应该改回县的建制，其县城可设为县辖市由该县管辖，县域内其他重要城镇可按县辖市的设置标准考核是否设置县

① 石超艺. 我国县级市前景试析[J]. 江汉论坛，2006(5)：92～95.

② 注：根据国家2006年公布的国家级贫困县名单，目前我国还有吉林省大安市、龙井市、和龙市、黑龙江省同江市、江西省井冈山市、湖北省麻城市、利川市、恩施市、海南省五指山市、四川省阆中市、万源市、甘肃省合作市、新疆维吾尔自治区阿图什市等13个国家级“贫困市”。

③ 石超艺. 我国县级市前景试析[J]. 江汉论坛，2006(5)：92～95.

辖市。

（四）“准行政区”改制设市

在我国还普遍存在一些非正式的却带有行政区划性质和特色的“准行政区”，如农垦区（国有农场）、林场、盐场、渔场等。一方面，它们通常是被看成企业，故在一般的行政区划单元上看不到它们；另一方面，它们却又实实在在地拥有一块地盘，设有与普通县市几乎一样的庞大的行政机构管理着自己的地域，且它们的行政级别一般都比较高（通常是县处级），直属于地市管辖，母县对它们基本没有约束力，是县里的“独立王国”。随着这些农场等政企分开改革的实施，即企业性质的农（林、盐、渔等）业按企业来设置和经营运作，而属于地方事务的其他领域，设立“（行政）管理区”或者乡镇来管理，实行所谓“属地化管理”。

笔者认为，设立县辖市则更有利于其属地化管理的改革。这些农场（林场、盐场、渔场等）在长期的较高的行政级别（一般为县处级）和传统计划经济时期“办社会”的体制下，具备了较相对完整的经济体系，并已经有了一个规模较大、基础较完备的中心城区，实力较强。在属地化改革中，部分农场等改制后设置为“（行政）管理区”或者普通的乡镇，但由于“（行政）管理区”还不是正式的行政区划，应该说这种改革并不彻底；而如果仅是设置为“乡镇”，则又与其相对比较雄厚的基础条件不匹配；将其设置为“县辖市”则可以较好地解决这个问题，既能彻底地解决属地化问题，又能恰如其分地体现其经济实力与城镇规模。

（五）大中城市郊区新市镇设县辖市

新市镇是指经过综合规划，在大城市郊区的建设具有一定人口规模，并能为居民提供较完善的生活条件和充足的就业机会的新兴城镇。它距中心城区有一定距离，但又与中心城区保持着较

紧密的经济、文化联系。新市镇有完善的城市基础设施和典型的城市型社区,居民能享受到与大城市基本相同的生活和公共服务,是有别于一般乡镇的城市型社区。当前,随着经济社会的进一步发展,大都市政府逐渐意识到要解决都市区内部的城乡发展不平衡,促进郊区农村城市化,实现资源整合,仅靠发展几个规模较大的新城是不完整的,还需要兴建一些集聚人口规模超过一般乡镇,但又小于现有新城的新市镇。目前,我国上海、广州、常州等城市已经开展了新市镇建设方面的探索。

根据刘君德、张开琳、贺曲夫(2004—2006)等人对我国新市镇的建设类型的研究,新市镇设市大致也可以分为如下几种情况:跨乡镇建设新市镇、改造郊县(区)驻地镇来建设新市镇、在中心镇与重点镇基础上扩建新市镇、房地产开发的新市镇、依托开发区建设新市镇等多种类型。[①] 这几种大中城市郊区新市镇设"县辖市"的应该说与一般的县城设市和中心镇设市从本质上说几乎无区别,只不过新市镇是在大中城市的背景下的区(县)治和中心镇而已。大中城市郊区新市镇设市在沿海经济发达地区比较有适用空间,如长江三角洲的上海、苏南,珠江三角洲地区的广州、深圳等,浙江沿海杭州、宁波等。对于这样的位于大中城市远郊且具有较大城市规模、完善的城市基础设施和典型的城市型社区特色的新市镇,最终给以设市应该说是顺理成章的。

不可否认,在"大中城市郊区新市镇设县辖市"的情况下,将会出现"市辖市"的情况,容易产生市制混乱的问题。对于此问题,笔者认为,首先,目前我国事实上存在着"市管市"现象。主要原因是实行"市领导县"体制之后,随着国家城市化进程的加快,大量属县

① 张开琳. 大城市郊区新市镇建设与管理研究[D]. 华东师范大学硕士论文,2005.

达到设市标准而实行县改市是必然的,因而出现“市辖市”也是很正常的和合理性的。尽管这种“市管市”缺乏法律依据,但事实上我们也已经接受,至少是默认了其的存在。其次,“市辖市”现象在国外也并不罕见。众所周知,西方国家“大都市联合政府”十分普遍,如美国旧金山大都市政府由100多个市镇组成,如果按我国的情况来类比,又何尝不是旧金山市“管辖”着100多个市呢?据此,笔者认为,既然不可避免,就应该坦然面对并正式接受“市辖市”的状况,从法律和制度上正式明确承认其合法性和合理性。

第八章　构建我国县辖乡镇市自治体制

未来我国应该创新县辖市体制，从县—乡镇体制向县—乡镇市体制的转变，实现我国县以下行政区划体制多元化发展。未来县下乡镇市的行政体制改革也必须应该有新的思路——实行地方自治。本章将从地方自治的角度来探讨我国县辖政区自治的问题，具体论述构建未来我国县与县下乡镇市之间的府际关系，以及乡镇市自治的职、权、责、利的问题。由于乡镇市自治问题的讨论必然要牵涉到其所处的大的政治背景，所以必须了解整个国家的府际关系（中央与地方关系、地方政府之间的关系）的问题。

一、从新中国中央与地方府际关系的演变来看：分权化是必然趋势

我国历史上长期是一个单一制的中央集权制国家。中国中央集权制国家的形成具有深厚的历史背景与坚实的社会基础。中央政府把全国领土划分成不同层级的行政管理区域，在各个区域内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。中央与地方关系就是指这两种权力之间关系，从实质上说来，所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分

权形式。[1]

集权和分权是权力分配问题。在中央集权制下，虽然这种分配是在中央政府的控制下进行的，但代表地方利益的地方政府，无疑都希望能在这种分配中得到更多的资源和权力，因而不可避免地在权限、财政、利益、控制与反控制等方面要和政府及其集权倾向产生摩擦、矛盾、对抗和冲突。[2] 在特定的时期和特定的条件、环境下，这种中央与地方之间的权力博弈能达成暂时平衡，但这个平衡会很快随着条件的变化而被打破。不同的历史时期集权、分权的特点与内容均有不同。

（一）中央与地方关系演变的阶段及其特点

自秦代以来的两千多年里，中央与地方的行政关系经过不断的调整，既取得了极其丰富的历史经验，也出现了多次反复的沉痛教训。在新中国建立后的五十年间，中央地方关系也同样经历过一再调整，其主要特点是集权与分权的多次反复。中央与地方关系体现在政治（包括立法、行政、司法权力的分配，但主要是行政权）、经济（主要是财政权）、军事（主要是军队指挥权）等方面，但核心在政治方面。中央与地方的行政关系的核心是行政权力的分配问题，其次是双方的职能配置。新中国成立以来，我国中央政府与地方政府的关系的调整大致可分为以下三个阶段，每个阶段又可分为若干时期。

1. 新中国成立到改革开放以前（1949—1976 年）

新中国成立后，在一穷二白的基础上开始了国家建设。新中国成立初，中央政府的形式尚未成形。面对当时严峻的国内外政

---

① 周振鹤．中国中央地方关系演变[R]．http://www.xzqh.org/files/index.asp?action=show&id=189

② 林谷蓉．中央与地方权限冲突[M]．台北：五南图书出版股份有限公司，2005：10-11.

治经济形势,客观要求建立和巩固新的政治权威,扩大新政权的社会基础,重建社会秩序。于是,在长期的革命战争时期军事领导体制的惯式下,中央集权成为理所当然的最有效的手段。经济上,新中国也是采取了中央高度集权的计划经济体制,中央对地方实行严格的经济管制,与严格的政治控制一起表现为政经高度一体化特征。[①] 新中国成立以来,中央政府对于中央集权与地方分权关系的调节,一方面是从国民经济发展的需要出发;另一方面,则取决于党政关系和政治形势的发展。但在改革开放以前,后者的作用一直居于主要方面。改革开放后,随着"发展是硬道理"的思想越来越深入人心,这种调节就主要取决于国民经济发展的现实要求,从而使中央地方关系的调节逐步走上良性的循环。在建设实践过程中,不断地进行调整,具体可以细分为以下几个时期:

(1)初创时期(1949—1953 年)。中央人民政府委员会,具有国家权力机关和国家行政机关双重性质。地方行政建制,也尚未成形,变化较多。先在省以上设立大行政区,后于 1952 年改大区为行政委员会,不再是一级地方政府,而作为中央政府的代表机构,加强了中央的集权。这时期中央与地方的经济关系模式是:在经济发展计划方面,中央对资源配置、国民经济活动的组织和策划负完全责任,以全面计划为基础,实行高度集中的指令性计划网络决定地方政府的行为,对地方实行严格的经济控制。地方政府则实际上变成了中央政府的派出机构,成为中央计划的执行者。在财政管理方面,中央预算不仅集中了绝大部分财政资金,还完全控制着地方预算的资金使用范围和方向。中央负责再分配资源,满足社会的各种利益要求,地方政府仅是一级财政核算单位,而不是具有相对独立性的财政资金管理实体。

---

① 谢庆奎．中国地方政府体制概论[M]．北京:中国广播电视出版社,1998:61.

(2)规范时期(1954—1955年)。1954年宪法和地方政府组织法正式颁布实行,第一个五年计划也开始实施,这为规范中央与各级地方政府的关系提供了基础。国务院(中央人民政府)作为最高国家行政机关,统一领导地方各级人民政府的工作。1954年6月,大区彻底被取消,其原有权限大多向中央集中。在减少层级的同时,中央还撤并了部分省市区,中央对省区的领导大大加强了,中央与地方关系明显趋向于中央集权。

此时期,在反对分散主义和地方主义的方针下,同时也是出于确立以指令性计划统揽全面的经济管理体制下,中央一些部门开始更多的业务管理工作,如财政、金融、市场、工业、基本建设等管理权限集中上来,使得地方特别是省市区主动性受限。同时,中央还加强了财政上的集中,中央财政收入占总收入的80%,中央财政支出占总支出的75%。[①]

(3)放权时期(1956—1959年)。在中央高度集权的体制下,人、财、物与产、供、销都由中央各部门统管,形成条条专政,从而限制了地方,管死了企业。1956年毛泽东发表《论十大关系》,倾向于向地方适当放权,强调发挥中央和地方两个积极性。1956年中共中央、国务院下达《国务院关于改进国家行政体制的决议(草案)》,提出两个改革设想:一是划分中央与各省(自治区、直辖市)的管理权限,划分省(自治区、直辖市)与县(自治县、市)、县(自治县)与乡镇的行政权限;二是扩大地方各级的行政管理权力和财政权力。由此开始了新中国第一轮中央对地方的分权过程。后中央又作出《关于工业企业下放的几项规定》和《关于企业、事业单位和技术力量下放的几项规定》,1958年"大跃进"使分权加速进行,在此放权风的猛刮之下,中央企事业单位从1957年的9300多个骤减至

① 关山,姜洪. 块块经济学[M]. 北京:海洋出版社,1990:1-2.

1958年的1200多个，下放了88%。[1] 他们在工业产值中占的比例也从40%下降到14%；[2]计划也同时由全国性计划转向地区性计划；固定资产投资也出现向地方政府决策转移；在财政体制方面，地方也取得了增减财政税收的权力。

（4）收权时期（1959—1961年）。上述放权风虽然调动了地方积极性，但权力下放过猛、过多、过散，使中央与地方权力失衡，直接导致各地建设的"大跃进"，中央政府对地方管理失控，全国的经济与社会发展陷入无序状态。为了扭转这种混乱局面，中央在1959年上半年开始调整、收权。加上"大跃进"运动的彻底失败，自然灾害的出现，国民经济处于困难时期，十分需要全国统一协调，因此从1960年起，中央进行大收权。中共中央首先决定在全国范围内重新建立6个中央局，作为党中央的派出机构，加强对各省市自治区党委的领导。同时出台的《关于调整管理体制的若干暂行规定》指出："1958年以来，各省（市、区）和中央各部下放给省、县、公社和企业的人权、财权、商权及工权，放得不合适的，一律收回。"[3]这次收权的原则是"大权独揽，小权分散"。这样，我国府际关系又摆回到中央高度集权状况。

（5）党集权时期（1961—1965年）。20世纪50年代末的纵向放权是将一部分属于中央政府及其所辖部门的权力下放给地方，而20世纪60年代前期的纵向收权并不是将权力收归中央政府及其所属部门，而是收归党的系统。[4] 这是政治与行政体制在20世

---

① 周振鹤．中国中央地方关系演变[R]．http://www.xzqh.org/files/index.asp?action=show&id=189

② 钱颖一．现代经济学与中国经济改革[M]．北京：中国人民大学出版社．2003：199.

③ 林尚立．国内政府间关系[M]．杭州：浙江人民出版社，1998：292.

④ 郑谦，等．当代中国政治体制发展概要[M]．北京：中共党史资料出版社，1988：131.

纪50年代后期进行纵向行政放权的同时,开始进行横向政治集权、建立党政不分体制的必然结果。[①] 而且1960年在各大区域重建党的中央局后,并未相应设立同级政府派出机构,在这一级,党的大区中央局直接包揽了各大区的政治、经济、文化等各项事务,同时还直接领导大区内各省(区、市)的党、政、军工作,党政完全一体。1964年,毛泽东提出,在一切部门中都必须实行党委领导的制度。从此各政府部门和企事业单位的行政事务管理权,均由本部门本单位的党组或党委统揽。中央与地方、地方与地方之间的政府行政关系完全被党内的组织关系所取代,中央集权的实质就是党中央集权,再进一步变成党中央主席集权。[②]

(6)失范时期(1966—1976年)。“文化大革命”开始以前,毛泽东就已再次提出权力下放问题。“文化大革命”使国家的政治与行政体制严重瘫痪,党中央虽高度集权,但是地方却处于无政府状态,国民经济也因此面临严重危机。为了使经济形势好转,不能不采取下放权力的措施。从1970年起在“打倒条条专政”的口号下,又进行了一次并不成功的大规模权力“下放—回收”的循环,与20世纪50年代末的情况基本相似。1970年中央各民用部门的企事业单位由1965年的1万有余下降到500多个。但是过快的大规模的权力下放,使经济生活陷入混乱,出现了与50年代末同样的弊病。1971年“九一三事件”以后,中央逐步收回了大军区对省、市、自治区实行一元化领导的权力。1975年,针对当时国家经济生活中出现的乱和差,狠抓整顿,强调集中,又有计划地收回了一些不

① 林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:292.

② 周振鹤.中国中央地方关系演变[R].http://www.xzqh.org/files/index.asp?action=show&id=189

应下放的管理权,计划、企业管理、物质流通等方面的权力再度上收,[①]以加强国家对经济生活的集中统一领导。

2. 改革开放前期(1979—1992年)

(1)调整时期(1977—1978年)。“文化大革命”结束后,为了扭转全国政治经济社会上的混乱局面,从1977年开始,对“文革”时期的理论、路线、方针、政策作了根本性的调整,进一步调整中央与地方的权力与财政关系。首先,加强了铁路、邮电、民航等部门的集中统一领导;其次,调整了一部分工业企业的隶属关系,把在“文化大革命”中下放的一批大型骨干企业陆续上收,部分未上收的大中企业,由地方管理或者实行中央与地方双重管理,以地方管理为主。财政税收上,中央也作了适当调整,规定了地方财政安排范围,规范了地方财政行为。

(2)改革开放前期(1979—1988年)。十一届三中全会后,中国进入改革开放的历史新时期,此时期中央与地方关系的调节进入新的阶段,随着“发展是硬道理”的思想越来越深入人心,随着经济和政治体制改革的逐步发展和深入,这种调节就主要取决于国民经济发展的现实要求,从而使中央地方关系的调节逐步走上良性的循环。

政治体制上:①1982年新宪法和地方组织法,以列举的方式规定了中央与省级政府之间,各级地方政府之间的职权范围,并明确规定中央与地方国家机构职能划分的总原则是“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”;②改革过去的一级立法体

① 谢庆奎,燕继荣,赵成根. 中国政府体制分析[M]. 北京:中国广播电视出版社,1995:113.

制，扩大了省（市、自治区）级立法权，继而再扩大到“较大的市”[①]国家权力机关的立法权；同时根据宪法和《民族区域自治法》扩大了民族自治机关的自治权；③中共十三大提出进行政治体制改革，认为克服权力过分集中这一弊端的有效途径是进一步下放权力，“凡是适宜下面办的事情，都应该由下面决定和执行”，“要在保证全国政令统一的前提下，逐步划清中央和地方的职权，做到地方的事情地方管”，“中央的责任是提出大政方针和进行监督”[②]。

经济与财政体制上，提出政企分开、简政放权，极大地推动了中央与地方关系体制的变革与发展。①通过计划、财政、税收、投资、外贸、价格、人事等体制的改革，使得全国各级地方政府普遍扩大了各自的管理权限；②通过设立经济特区、沿海开放城市和开放地区等，给予其更多的经济管理自主权，扩大了城市的经济管理权限；③1980年启动“分灶吃饭”的财政承包为主的分权，并从1984年开始建立区（城区）、乡（镇）财政，形成了中央—省（自治区、直辖市）—市（县）—区、乡（镇）四级财政体制；1985年又在“利改税”的基础上，实行“划分税种，划分收支，分级包干”的财政管理体制，打破了过去由中央“统收统支”的财政局面，使得地方财政地位大大提升，削弱了中央财政的权限，深刻地改变了中央与地方府际关

① 注：根据《中华人民共和国立法法》，具有地方立法权的“较大的市”包括三部分：一是省（自治区）人民政府所在地的市；二是经济特区所在地的市；三是经国务院批准的“较大的市”。目前，我国的“较大的市”有49个，它们是：省会城市27个（石家庄、太原、呼和浩特、沈阳、长春、哈尔滨、南京、杭州、南昌、福州、合肥、济南、郑州、武汉、长沙、广州、南宁、海口、成都、贵阳、昆明、拉萨、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐）、经济特区城市4个（深圳、珠海、汕头、厦门）、国务院批准的“较大的市”18个（唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、宁波、淄博、邯郸、本溪、苏州、徐州）。

② 江泽民.《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697061.htm

系的内容。④扩大城市政府经济管理权限，由中央部属和省属的企业原则上都下放给所在城市管理。另外通过地市合并，推行市管县体制，扩大城市的行政管理范围和经济管理权。此外，国家对一些中心城市计划单列，[①]并批准部分副省级市，[②]给中央与地方关系带来新的内容：中央对其经济管理上的直接关系和行政指导与监督的间接关系（通过省政府），从而形成中央、省、计划单列市，副省级市的一个不等边三角关系。

（3）改革开放深化前夜（1988—1991 年）。上一时期的改革总体上是有利经济发展的。但由于前一时期改革措施的不配套，加上政企关系一直没有理顺，结果在中央向企业和地方放权以后，出现了地方势力扩大，造成国家经济生活中过于分散，中央权力缩小，权威流失的现象。这一时期改革过程中暴露出来的很多矛盾聚集在一起，只有进一步深化改革才能逐步解决。为了扭转这种极其复杂的局面，1988 年中共十三届三中全会提出治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革。在中央与地方关系方面，强调要正确处理局部利益同整体利益的关系，树立全局观念，适当集中统一，加强宏观调控与监督。

3. 建设社会主义市场经济时期（1992 年至今）

前段时期的向地方放权，导致中央实力缩小，权威流失。据统计，我国 1979 年中央财政收入占全国财政收入的 46.8%，到 1992

---

① 1982 年 2 月以来国家陆续批准重庆、武汉、沈阳、大连、广州、哈尔滨、西安、长春、青岛、厦门、宁波、成都、深圳、南京等 14 个市为计划单列市，1993 年中央取消省会城市的计划单列后，计划单列市只剩重庆（1997 年 3 月升格为直辖市）、大连、宁波、青岛、深圳和厦门。

② 副省级市是从计划单列市发展而来。1994 年 2 月中央批准重庆（1997 年 3 月升格为直辖市）、武汉、沈阳、大连、济南、广州、哈尔滨、西安、长春、青岛、厦门、杭州、宁波、成都、深圳、南京等 16 个市为副省级市，在省的统一领导下赋予比其他地级市更多的管理权限，并在机构设置、干部配备、工作部署等方面比一般地级市有不同的政策规定。

年降为38.6%，而世界大多数国家这个比例都超过60%。[①] 为了摆脱这一局面，从根本上改变调节中央与地方关系的模式，1992年邓小平南方谈话和中共十四大后，中国的改革开放进入到一个崭新的历史阶段——建设社会主义市场经济时期，市场经济开始成为调节国民经济发展的杠杆，并直接影响中央地方关系。

党的十四大后，为了适应加快改革开放步伐的需要，针对经济发展出现的新形势，国家在中央与地方政府关系上，再次作出某些调整，部分权力再次下放给地方。政企分开，使得困扰中央与地方关系的“条块关系”失去基础，从而使中央与地方走出集权与分权的循环。1994年，中央实行新的财税体制——分税制，其核心是分权、分税、分设机构，并在此基础上确立新型的中央与地方关系。分税制在合理划分事权的基础上，按财权服从事权的原则，合理划分税种，分为中央税、地方税、中央与地方共享税，确定中央与地方的收入范围，并建立中央税收和地方税收体系。中央与地方政府职能的划分以及在此基础上各自财税体系的确立，使中央与地方关系从随意性走向稳定性，从非法制化走向法制化，从不平衡状态走向相对平衡状态，形成一种集分并存、相互依赖的关系。[②]

1994年分权税制改革，开创了我国中央向地方分权的制度化探索的新阶段。分税制有利于从体制上规范和理顺中央与地方的财政分配关系，实现国民经济宏观调控机制由行政制衡向机制制衡的转变；在保证地方财政增长的前提下，大大增强了中央财政收入，增强了国家宏观调控经济的能力；同时，分税制还标志着我国的改革终于走过了由“行政性分权”向“经济性分权”的转折，促进了全国统一大市场的形成和促进国民经济布局合理。虽然分税制

① 杜萌昆，等．财政管理体制的一项重大改革——分税制[N]．光明日报．1994：4－5.

② 林尚立．国内政府间关系[M]．杭州：浙江人民出版社，1998：353.

是新的历史时期的一种分权型财政体制，但其影响却远远超出财税领域本身，它开创了中央与地方、地方各级政府之间，按照市场经济体制要求配置权力的先河。应该指出的是，由于分税制是以政企分开，重新确立中央与地方事权为基础，分税制赋予地方的是在财政和行政上的分权，而在此基础上必然会发展出地方自治的倾向，[①]这是一种政治上的分权，它对传统的中央与地方关系带来了根本性变革。

1995 年确立了社会主义市场经济的方向，市场经济开始成为调节国民经济发展的杠杆，并直接影响中央与地方关系。此后，面对 1998 年国际金融风暴，中央加强了宏观调控的力度，尤其在金融方面，采取了较为严格的集权措施。但是在市场经济条件下如何处理中央与地方关系，目前还是处于摸索过程中。1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日，香港和澳门回归祖国并实行“一国两制，港(澳)人治港(澳)”后，给我国中央与地方府际关系带来了新的内容。

（二）新中国成立以来我国中央与地方关系发展演变的规律

分析以上各阶段我国中央与地方府际关系，可以得出这么几个规律：

(1)在我国现行体制下，地方权力的大小，不是依地方的职能而定，而是依中央对权力的收放而定，带有很强的随意性，中央可以在一夜之间收回所有权力，因而地方在府际关系中地位轻微。新中国成立以来我国中央与地方之间权力关系大起大落，陷入“集权—分权—再集权—再分权”的循环之中，长期以来处于“一统就死”与“一放就乱”的两难境地，因此需要建立一种新的制度性的措

① 林尚立．国内政府间关系[M]．杭州：浙江人民出版社，1998：359.

施来重新定位我国中央与地方的府际关系。

(2)新中国成立后头30年的经验告诉我们,在传统计划经济体制下,我国条块矛盾突出,集权就是“条条专政”,放权就会“块块搞活”,无论集权或放权,均只安抚了一方;无论集权还是放权,其发展变化都容易造成条块之间权力关系失衡,条块矛盾不仅没有解决,反而更会加剧。并且,长期以来的政企不分,使得企业在中央与地方之间的归属问题,成为中央集权与分权的杠杆。但这一杠杆应用又因为无视其自身发展规律而往往并不如意,一方面造成国家经济困难和混乱,另一方面也严重破坏企业自身发展需求而使之失去活力。

(3)改革开放以来,“以经济建设为中心”成为驱动我国中央向地方分权化(特别是经济管理权限)的主要动力;相对和平稳定的国内外政治环境为我国中央向地方合理分权创造了良好的环境条件;而地方经济发展、地方力量的扩大以及地方自主意识的增强,成为中央向地方分权化的重要拉力。这些因素再叠加在世界现代化进程中中央与地方关系发展的一般规律,可以得出一个基本结论:中国最终势必走向权力下放、地方分权的道路。①

(4)目前,我国中央与地方府际关系发生了有利于经济发展的可喜的变化,从总体上说,我国正处于地方自治制度产生前的阵痛之中。但另一方面我们也必须看到,中央与地方关系的基本框架仍很牢固,国家与社会、政府与企业之间的关系仍然有待进一步完善,且我国仍然没有跳出行政放权与收权的圈子,仍然需要进一步深入改革。1994年分税制改革以来,我国中央与地方间府际关系进入一个全面再造进程,有利于地方自治倾向的发展,但中央与地方的府际关系的制度化、法律化的改革之路还很长。

---

① 谢庆奎.中国地方政府体制概论[M].北京:中国广播电视出版社,1998:98.

（三）未来我国中央与地方关系发展趋势：中央与地方适度分权，实行地方自治

周振鹤（2001）在研究中国自秦以来历代中央与地方关系时指出，集权制的中央政府把全国领土划分成不同层级的行政管理区域，在各个区域内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。从实质上说来，所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。[①] 这在新中国成立以来中央与地方关系的演变中也得到了充分体现。

改革的目标是：中央与地方适度分权，实行地方自治。在理顺国家与社会、政府与企业、党和政的关系的基础上，进一步理顺中央与地方的权力关系，改变中央集权过度的状况，实行中央与地方适度的分权体制，把该由中央集权统一行使的宏观调控、监督、协调等权力划归中央，完善中央的宏观调控体制，把适宜地方行使的权力交由地方依法自行决定和执行，实行地方自治，最终实现中央与地方之间分权分工、相互协调、紧密合作的良好关系。

1. 建立中央与地方合理的经济关系

马克思主义认为，经济基础决定上层建筑。我国经济体制改革的强大内生需求产生了中央与地方关系调整的主要动力，进而也为中央与地方其他关系调整打下了坚实基础。在中央与地方适度分权的体制下，中央与地方应该被看做两个相对独立的利益主体，用共同的利益作为两者行为的联系纽带。中央努力培养良好的国际和国内政治、经济和社会环境，为地方利益的实现创造条件，并通过立法来保障和维护地方利益，努力实现地方利益与国家整体发展相一致；地方则是利用全国的整体优势来实现本地利益

① 周振鹤．中国中央地方关系演变[R]．http://www.xzqh.org/files/index.asp?action=show&id=189

的最大化，同时也为国家整体利益作出贡献。

要实现中央与地方关系的理想目标，在中央与地方经济关系上必须具备如下三个条件：一是资源在空间能够充分自由地流动；二是地方和企业的积极性能够得到充分发挥；三是中央拥有独立与行政的、有力且有效的宏观调控机制，使得地方自律和经济总量供求平衡。[①] 要达到以上条件，中央与地方经济关系体制必须进行改革，主要包括内容：

(1)进一步调整政府和企业的行政隶属关系，只有中央和地方政府退出微观经济领域，实行政企分开，建立独立的现代企业制度，发挥市场机制在资源配置中的基础作用，打破“行政区经济”格局，建立统一的国内市场。政府退出微观经济领域后，主要承担维护经济活动的正常秩序。为企业提供服务，并逐步扩大政府管理社会公共事务的职能。

(2)继续改革直接的、指令性的中央行政调控机制，进一步完善尊重经济规律的主要依赖经济杠杆和法律手段的中央宏观调控机制。

(3)在转变政府职能的基础上，重新界定和合理划分中央与地方在经济管理方面的职责权限。这是中央与地方经济关系合理调整的基本内容。在经济管理职责权限的等级和规模的重新划分方面，中央政府一般负责全国性、战略性、方向性问题，如有关国民经济的支柱产业(粮食、基础工业、国防工业和尖端产业等)、产业结构的转型与升级、大型基础设施等；地方政府主要负责地区性、事务性和工程性的问题，如有关经济发展的中观管理职能和区域发展规划等。

(4)建立合理的中央与地方财政关系。在合理划分中央与地

① 谢庆奎．中国地方政府体制概论[M]．北京：中国广播电视出版社，1998：113.

方事权，结合政府职能转变与机构改革和政区层级改革的进程，划分和完善各级政府收支责任和范围。在税收方面，完善分税制，将关系到维护国家权益和有利于促进统一市场发展的税种划为中央税；把与地方经济和社会发展密切相关、税源分散、不妨碍统一市场的形成与发展、适宜地方征管的税种划为地方税；将有的收入稳定、数额较大的主体税种划为中央与地方共享税。同时，在支出方面，按照公共产品的层次性来确定中央与地方政府的支出责任和范围，中央直接负责全国性公共产品和事项（如国防、外交等），由中央财政负责；地方财政负责地方性公共产品和服务；中央和地方共同承担（确定分担比例）兼有全国性和地方性公共产品特征的事项（如跨地区的大型基础设施、环境保护等）；对于中央负有直接或间接责任、但由地方政府负责提供更为高效的事项（如基础教育、计划生育、公共卫生等），则应该由中央财政通过转移支付的手段提供相应财力来完成。

2. 建立合理的中央与地方的政治关系

中央与地方经济关系趋于分权化的调整过程中，政治关系也必须作出相应的调整与改革。主要体现在中央与地方的立法关系、干部人事关系、行政指挥和控制关系等诸多方面。我国是一个单一制中央集权国家，决定了地方政府在政治上服从中央，受中央的直接领导和监督，地方政府不可能像联邦制国家那样成为相对独立的一级政治实体。但随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善和经济体制改革的不断深入，地方政府经济管理职能的扩大，必然要求拥有与之相应的政治权力。在维护国家稳定、统一和国家主权的前提下，中央适度向地方分权，扩大地方的政治权力，允许地方拥有一定的立法、行政、干部人事等的自主权，寻求中央与地方政治关系新的平衡点。同时，随着人民物质文化生活水平的提高，国家民主政治的发展，公民参政议政议事和能力的大大增

强,也要求中央适度向地方分权,最终实现地方自治。

(1)在立法权限上,目前我国实行的是全国人大——国务院及其所属部委——省级地方人大、人民政府——“较大的市”四级立法体制,县乡二级人大无立法权,无权就本地域的政治、经济、文化等事务“设规立范”,对本级政府的监督作用也十分微弱,这显然有失公允。

未来可以把立法权逐步过渡到包括县、市,甚至乡镇级的立法体制,按《中华人民共和国宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中关于“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”的规定,在不同宪法和有关法律法规相抵触的前提下,制定当地地方性法规。

(2)在中央与地方事权的划分上,应该坚持中央在确保国家主权独立完整,政令畅通统一和中央必要集权的基础上,积极向地方放权,按照事务涉及的范围和性质,根据权责统一、对称的原则,赋予各级政府相应的事权。事实上,我国宪法已经以列举的形式规定了中央政府与各级地方政府的职权,但太过于粗略,且没有相应的实施细则,故而在实际中有所偏颇。

未来根据我国国情,借鉴国外一些成功的经验,依宪法等法律法规明确中央与地方事权的划分:中央政府负责主办或者管理全国性事务,主要包括涉及国家主权、安全、完整统一、民族团结、对外交往与缔约,以及全国性公共事务的管理,对国家宏观经济的调控等;地方政府负责主办或者管理地方性事务,充分调动和发挥地方的主动性和积极性;对于跨区域性的事务,由中央组织有关部门和地方协同完成。

(3)在干部人事方面,按照我国的地方组织法,地方各级政府主要领导依法选举产生,地方各级人民代表大会及其常委会有权任免本级人民政府组成部委首长。这本来可以比较好地体现了民

主化、法制化和地方自我管理的要求,但在实际政治生活中,由于“党管干部”和“各级下管一级”的干部人事制度,地方干部的产生实际上并非由本级选举或任命产生,而是掌握在上级(中央)手里,上级(中央)可以不受限制地选调任免地方(省)级主要领导干部。

未来随着地方适度分权和政治民主化的发展,应该在完善宪法和组织法的基础上,强化地方人大的人事选举(任免)权,创新和建立上级在管理干部方面更多地倾向监督和推荐干部人选,而非直接决定地方干部的充满活力、富有成效的干部人事管理体制。

3. 实现途径

实现中央与地方关系的合理划分,首先,理顺政府与企业、国家与社会、党和政之间的关系;其次,深化经济体制、政治体制和社会文化体制等的改革,这是中央与地方关系调整的根本途径;最后,以法律的形式将中央与地方关系的合理调整确定下来,使我国中央与地方关系走上法制化、规范化的轨道。

二、从我国地方政治现代化发展进程来看:走向地方自治是必然趋势

现代化(modernization)是一个复杂的历史进程,涵括了经济、社会、政治等各方面的变迁,既包括经济的工业化、产业升级等的不断成长,也包括城市化、社会差异化、世俗化(政教分离)、教育的普及和水准提高、中介扩张,还包括了政治参与的扩大、民主化、制度化的演进和权力结构的变迁。中国百年来地方政治现代化的发展过程都揭示了一个结论:中国必然走向地方自治。

(一)我国近现代地方自治发展的脉络

虽然中国长期以来一直就是一个中央集权制国家,但在中国,地方自治并非外来,中国古代历来就有“地方自治”传统,只是与西方近现代地方自治有着不同的特点和表现形式。

1. 清以前我国乡里组织治理：中国传统的官治与地方乡绅自治结合

如前所述，乡作为我国县下的农村基层行政建制，春秋战国时期即已萌芽，秦在推行皇权的郡县制的同时，还实行了县下乡亭制度，县下设乡亭，管理治安、租税和力役等。自秦汉到唐中叶，实行的是“以士大夫治其乡之事”，乡里组织首领人物为乡官，乡官具有两重性：一方面，乡官具有国家基层官员的性质，各朝代的乡官均需要上级任命，并享有一定俸禄待遇，所谓“须自上委任，有禄秩，或者给职田，免徭役”，相对于县令、县长、县丞、县尉等“长吏”而言，乡官被称为“少吏”①，须执行国家政令、税收、徭役、捕盗等政府行政职能；另一方面，乡官作为“乡大夫”，必须是得到当地公认的有声望、有地位的本籍人士，即所谓“乡绅”，除执行上述政府行为外，还须承担劝农、教化、治安、民事调解、公益建设等乡里事务的职能，具有“自治性”。我国这种传统的乡绅自治讲究儒家道德精神，乡绅们以家长的身份地位宣扬道德教化，遇纠纷请大家长出面调解，诉诸道德伦理力量，大事化小，小事化无。此时期中国的乡村治理具有“官治”和“乡绅自治”双重特点。

唐朝中叶，乡里制度发生重大变化。由于官吏对乡官的压迫勒索，致使人们不愿承担乡官职务，只好“轮差”，乡不再属于地方基层政权，乡职于是沦落到与军旅、劳作等力役同样性质的工作，称为“职役”，乡官制度也转变为职役制度。到两宋，先后出现以户居为单位的编民组织以催纳租税，如甲头制和都保制；还有以治安为主要职能的保甲组织和以教化为职能的乡约组织等。但由于这些组织的首领是地位低微的轮流制的职役，没有为人尊重的地位

① 魏光奇. 官治与自治——20世纪上半期中国县制[M]. 北京：商务印书馆，2004：16.

和人所服从的权力，故无法承担乡村公益事务，乡村社会的“自治”几乎为空缺。①

针对两宋社会无序、役法败坏的局面，元政府曾试图恢复乡官制度而创立“社”制，各县村疃每50家设一社，置社长、官司长，除“教督农桑”外，还履行教化、救济等职能。后还赋予社长惩戒游手、维持治安、管理义仓和调解婚姻、财产、田宅、债务等民事纠纷的广泛职责。至于钱粮税役，则另设里正等完成，并三令五申不得以此来干扰社长。按说，此社长等已经与隋唐以前的乡官大致相似了，但元之社制并没有取得成功。

明改革元代社制，在全国编定里甲，以110户为一里，推人丁、资产最多之10户为里长，其余100户分为10甲，各推一名甲首，每年由里长一人与甲首一人率一甲应役。② 除赋役等职役职能外，里甲还承担和睦邻里关系、调节民事纠纷、实施互助保障、维持村社治安和督劝农桑等村社自治职能。清初承明制，各州县均建立里甲制度（在实际中，北方主要称为“里甲”、“里社”，南方主要称为“都图”）。里甲的主要职能：一是征调赋役，即编审户口，催征田赋丁徭；二是在劝农、教化、治安、互助等方面履行乡村自治职能。元明清时期里社甲首长又恢复为具有一定名望的乡绅人士，此时期中国乡村治理部分恢复了官治与乡绅自治的特点。

2. 清末民初（北洋政府）时期我国近现代地方自治的兴起

清代国家在州县之下不设治，而是依靠乡地、保甲等地位低下的职役组织来办理官差，通过宗族、士绅等私人势力办理地方公共事务，致使乡村社会处于散漫、孱弱状态。针对这种弊端，晚清时

① 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：17－18.

② 魏光奇．官治与自治——20世纪上半期中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：37.

期的有识之士如顾炎武、冯桂芳等首先提出恢复乡官制度的主张，后在吸取西方政治思想后，又有人（如张謇、吴士鉴等）提出学习日本，实行地方自治。[①] 19 世纪末 20 世纪初，地方自治已经不仅仅是一种政治思潮，而且在个别地方开始酝酿试行。戊戌维新时期的湖南南学会和保卫局即属于此。1898 年 2 月成立的南学会在湖南各地普遍建立分会，进行“开智”活动（宣讲学术、政治、舆地、天文等知识），针砭时弊，议论地方兴革事宜，酝酿实行地方自治。[②] 1898 年成立的湖南保卫局，与传统的“官治”不一样，实行官绅合办，其总局、分局和小分局的首领人员中既有国家行政官员，又有地方士绅，地方士绅不由政府自上而下任命，而自下而上推举，其运作规则是先议后行，少数服从多数，具有一定地方自治的性质。[③] 上海地区对地方自治也有所尝试。在“租界”市政管理上的“先进理念”的影响下，1900 年今上海的闸北地区的地主和绅商又建立了“闸北工程总局”，成为我国最早成立的具有自治性、以开发建设市政为主要目的的管理机构。1905 年，沪南地区也成立了“上海城厢内外总工程局”，这样，上海城区开始了与传统地方政府不同的自治性的管理体制。[④]

1901 年“新政”和“预备立宪”以后，地方自治开始在全国范围内酝酿。1909 年 1 月，清政府颁布了《城镇乡地方自治章程》，次年 1 月又颁布《府厅州县自治章程》，标志着我国开始推行近代西方地方自治制度。按章程规定，在府厅州县建立自治行政机构，分为

---

① 参见：魏光奇．官治与自治——20 世纪上半期中国县制［M］．北京：商务印书馆，2004：56－72.

② 张朋园．湖南现代化的早期进展［M］．长沙：岳麓书社，2002：146－147.

③ 韩延龙，苏亦工，等．中国近代警察史（上）［M］．北京：社会科学文献出版社，2000：38.

④ 上海市地名网（http://www.shtong.gov.cn/node2/index.html）。

议决与执行两种机制，其成员及首领人员既有朝廷（官治）自上而下的任命，也有自下而上的选举产生（自治），实行的是半官治、半自治的体制。[①] 县以下则以法律形式确定了城、镇、乡为县以下的基层单位，建立一级行政，并实行自治。各城、镇、乡设立自治议决机构，其议员由合格选民互选产生，各议事会设议长 1 名，副议长 1 名，各城、镇设立自治执行机构董事会，由总董事 1 名、董事 1 ~3 名等组成，由议事会选举产生，呈请本州县行政长官核准任用；各乡设自治执行人员乡董、乡佐各 1 名，由议事会选举产生，呈请本州县行政长官核准任用。地方自治实行"官治"和"自治"合二为一的体制，在国家行政严格监督下专办"地方公益事宜"，其范围为本区域的教育文化、医疗卫生、道路交通、农工商实业、慈善救济、公共营业和款项筹集等事务。[②] 随着辛亥革命清王朝的灭亡，到 1914 年 2 月袁世凯发布命令取消各级地方自治，清末设计的地方自治改革宣告破产。

面对中国民主化进程的蓬勃发展，北洋政府于 1919 年 9 月颁布《县自治法》，规定县参事会是县地方自治的执行机构，负责执行县议会议决事项、管理县自治的财产和财政收支。这一规定否定了清末的"地方自治"试图将县公署兼作"国家行政机构"和"地方自治机构"的制定。1921 年 7 月公布《市自治法》和《乡自治法》，规定县以下划分为市、乡，选举自治会、自治公所作为自治议决机关和执行机关。[③] 这些法律法规的实施，开始了我国清末之后的第

① 周天勇．中国政治体制改革[M]．北京：中国水利水电出版社，2004：92.

② 魏光奇．官治与自治——20 世纪上半期中国县制[M]．北京：商务印书馆，2004：83 - 84.

③ "中华民国"史事纪要（初稿）．"民国"十年册．29 - 42.

二次地方自治。[①]

应该说,清末民初时期我国各式的区乡自治,已经具备了近代自治性质,但同时又未能褪尽中国的传统色彩,体现了我国地方行政体制正处于近代化转型过程之中。这种过渡性主要表现在如下几个方面:

(1)机构设置上,已经具有了常设机构,且办公场所相对固定。明清时期农村地区主要是靠士绅承担乡里公共事务,靠职役系统办理官差,机构往往因时因事临时兴废,且没有固定办公场所,主要以乡绅居所临时处理事务。

(2)在行政人员任用上,除了由法定选举程序依法选举产生的符合地方自治内涵的行政人员外,也还存在大量由上级直接任命的或者他们提请任命的行政人员,现实自治还没有彻底摆脱上级的严密监控。

(3)在经费筹措上,区别于以前乡绅私人自愿捐款、摊派集款或临时向上级申领经费的做法,区乡自治建立了形态较为完善的区乡自治财政,或其他法定财政或经费收支管理制定。但这种自治财政仍然缺乏固定性和程序性,离法治化财政机制还有很大距离。

3.“民国”国民政府时期我国现代地方自治的发展

清末和北洋政府时期所建立起来的自治模式的县—区乡行政,为国民政府在全国建立统一的县—区乡(镇)行政奠定了基础。当初国民党极力主张“地方自治”,曾提出各省先宣布独立(对清政府而言),制定省宪并实行“省自治”后,再建立“联省自治”的统一的“中华民国”。后孙中山先生经过反复权衡后,选择县为单位进

① 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004:120.

行地方自治，他提出，要真正实现“民治”，就必须实行以选举权、罢官权、创制权和复决权为内容的“直接民权”，而要搞“直接民权”，又只能从地域范围较小的县做起，即实行县与县辖自治。① 笔者对中山先生的务实精神甚为敬佩，地方自治是我国政治民主化、现代化的必然趋势，但在步骤上不能强求一蹴而就，地方自治一开始就到省一级显然不可能，应该从基层开始，循序渐进向上推广。

在中国民主化进程的不断发展的情况下，国民政府根据孙中山先生均权论与“建国大纲”积极推进“县自治”。1928 年 9 月公布“县组织法”（1929 年 6 月第二次公布，1930 年 7 月修正公布），② 计划实行“自治”模式的县区乡体制，从推行区乡闾邻自治入手，逐步达到县自治。1929 年 9 月和 10 月，国民政府又先后公布“乡镇自治施行法”和“区自治施行法”，对县以下的区和乡镇实行地方自治、建立自治行政作了明确规定。1936 年 5 月颁布的“中华民国宪法”（即所谓“五五宪法”）规定：“县为地方自治单位”，“县长办理县自治，并受省长之指挥，执行中央及省办事项。”③1939 年 9 月颁布“县各级组织纲要”，规定县与乡镇均是国家行政区划体系中享有自治权的实体，主要内容包括自治法人、自治行政、自治财政、自治选举等方面。④ 县和乡镇均为自治单位，为自治“公法人”，依法自行处理本辖区内部地方公共事务而不受任意干涉；保甲则作为乡镇自治的基层组织。既确定县和乡镇都为国家的政区单元，为一级地方行政区单位，又依法实行县自治和乡镇自治，这是符合国际通例的。

---

① 魏光奇．官治与自治——20 世纪上半期中国县制[M]．商务印书馆，2004：140－143.

② “中华民国”史事纪要（初稿）．“民国”十七年册：723.

③ 《国民政府公报》第 2039 号．

④ 周天勇．中国政治体制改革[M]．北京：中国水利水电出版社，2004：93.

按上述法律法规等的规定,县设如下主要机构:①县政府,设县长和秘书1人,内设1~2个科,办理县的自治事务,并在省政府领导下完成中央与省交办的事宜。县政府还下设公安局、财政局、建设局、教育局等四局,还可设卫生局、土地局、社会局、粮食局等,负责办理各相关事务。此外,县政府设县政会议,由县长、秘书、各科科长和各局局长参加,负责审议县预算决算事项,县公债事项,县公产处分事项,县公共事业之经营、管理事项,和其他县长认为必要事项。②县参议会,这是县自治制度下不可或缺的组成部分,县参议会由乡镇民代表会议选举参议员组成,每乡镇选举1名。参议会设议长副议长各1人,由参议员互选产生。县参议会可议决如下事项:筹备区长民选及完成县自治事项,县单行规则事项,县预算决算事项,整理县财政收入、募集县公债及其他增加县民负担事项,经营县公有财产及公有营业事业事项,县民生计及救济事项,促进县教育及其他文化事项,县公民行使创制权及提交审议事项,县长交议事项和其他应兴应革事项等。

区与乡镇设有以下主要机构:①区(乡、镇)公所,设区(乡、镇)长,乡镇还设有副乡镇长1名,由民选产生,办理自治事务;②区(乡镇)监察委员会,由民选产生,负责监察区(乡、镇)财政和纠举区长(乡镇长和副乡镇长)违法失职等事;③区(乡镇)调解委员会,由民选产生,负责调解民事事项和依法撤回起诉的刑事事项;④区(乡镇)务大会,由区(乡镇)长与下级自治单位首长组成,区(乡镇)监察委员会委员列席,主要负责审议区(乡镇)公所经费、区(乡镇)公产处分和区(乡镇)公约及其他单性规则的制定与修改,议决各自自治事项;⑤区(乡镇)民大会,行使选举、罢免、创制、复决等四权,制定或修正自治公约,审核预算和决算,审议区(乡镇)公所或区(乡镇)务大会交议事项,审议所属下属自治实体或公民提议

事宜。①

但是,在实际操作中,由于多种原因,国民政府规划的县与区乡自治推行得并不如意,成效甚微。如县参议会选举也是进展较慢,到1943年实行新县制(县自治)的16个省的1106个县召开了县临时参议会的只有321个。区乡镇自治也是推进缓慢,且屡屡被干扰,自治举步维艰。最为甚者,1928年公布的"县组织法"规定的"县长由全县选民选举产生"一直到1949年国民党败退台湾也没有真正实现。

4. 中国共产党对地方自治的构想与实践

事实上,中国共产党历来是支持和倡导地方自治的。中国共产党成立后,在马克思主义中国化过程中,批判地继承了孙中山关于地方自治的重要思想。抗日战争时期,党成为地方自治原则的坚定维护者,并在陕甘宁边区进行实践(见第四章),并取得很好的效果。抗战胜利后,国共两党重庆谈判所签署的《双十协定》中第八条就是特别为地方自治问题单列:"双方同意各地应积极推行地方自治,实行由下而上的普选,唯政府希望不以此影响国民大会之召开。"②明确指出未来中国要实行地方自治。1946年初,中共代表团向政治协商会议提出的《和平建国纲领草案》中列有"地方自治"一章,主张"积极推行地方自治,废除现行保甲制度,实行由下而上的普选,成立省以下的各级民选政府"。1947年1月31日会议通过的《和平建国纲领》采纳了其中的大部分主张,指出:"积极推进地方自治,实行由下而上的普选,迅速成立省市县参议会,并

① 魏光奇.官治与自治——20世纪上半期中国县制[M].北京:商务印书馆,2004:183-188.

② 《国民政府与中共代表会谈纪要》(即《双十协定》),中国黄埔军校网(http://www.hoplite.cn/Templates/hpzc2nz0067.html)。

实行县长直选。”[①]1949年，新政治协商会议通过的《共同纲领》规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。”“在普选的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”[②]

新中国成立后，面对当时复杂的国际国内政治经济社会情况，中国共产党历史性地选择了集权制，这无疑是正确的并且是可以理解的。这以后党和政府虽然没有更多地强调和使用地方自治的说法，但始终并没有放弃地方自治的努力，强调在坚持民主集中制的原则的基础上，处理好中央和地方的关系，并且十分重视发挥地方的积极性，多次向地方政府放权。1956年4月毛泽东在《论十大关系》中就指出：“要注意发挥省市的积极性，扩大一点地方权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”1958年成都会议上毛泽东又提出：“地方分权，有统一有分散，发展地方个性。”1966年3月毛泽东在一次谈话中说道：“中央还是虚君共和好，中央只管虚，只管政策方针，不管实，或者少管一些实。”改革开放以来，我国在扩大地方自主权上取得较为明显的进展。由于市场经济的迅速发展，社会交往不断增多，各方面信息流通量日益增加，促使国家经济和社会管理权力的重心逐步下移，各级地方政府在经济社会管理各方面的权力呈现出日益扩大的态势，特别是财政体制的分权，为中国的改革提供了新的动力，以至于国外学者认为中国实行的是“财政联邦主义”或“经济联邦主义”[③]，特别是1992年党的十

---

① 周天勇．中国政治体制改革[M]．北京：中国水利水电出版社，2004：94.

② 《中国人民政治协商会议共同纲领》，新华网（http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/07/content_2304465.htm）。

③ 周天勇．中国政治体制改革[M]．北京：中国水利水电出版社，2004：95.

四大明确提出社会主义市场经济体制改革目标模式后,这一进程明显加快,中央政府的主要职能将以宏观调控、间接管理为主,大量的权力将下放给地方,地方的自主权力无疑会扩大。

目前我国地方政府在经济管理权、立法权、社会事务管理权等方面的权限不断扩展,已经开始拥有自主决定本区域内各项事务的权力,这些都说明了我国地方政府在某种程度上已经具有明显的分权和自治性质。此外,特别值得一提的是,1989 年 12 月颁布的《城市居民委员会组织法》和 1998 年 11 月颁布的《村民委员会自治法》,已经从我国社会最基层开始推行自治。长远地看,应当在保证中央政府权威性的前提下,明确中央和地方的权限。将来应该从我国实际情况出发,认真贯彻落实有关法律在立法、管理、人事等方面规定的地方政府的自治权力,在保持现有地方行政制度基本稳定的基础上,有秩序地进行地方自治,使地方行政区划体制改革与实行地方自治配合进行。这样才能切实体现我国宪法中"一切权力属于人民"的规定。

随着工业化、城市化和信息化的深度推进,社会经济事务日益复杂化、地方化,中央政府越来越难以实现对地方的全方位的直接管理,高效的管理只有建立在一定的分权基础之上才有可能达到,这些变化客观上要求调整中央与地方的权限,从而导致世界各国的地方行政制度仍处在不断调整与改革之中,地方自治渐渐成为世界各国地方行政制度发展的主流,不仅联邦制国家完善了地方自治,而且单一制国家也推行地方自治,甚至一些单一集权制国家也不甘落后,如英国、日本、法国等。中国应该从顺应世界各国地方行政制度发展的主导潮流出发,以加入 WTO、融入全球化为契机,直面现实,正视落后,抓住机遇,奋起追赶,积极探索并贯彻落实地方自治。一句话:时代在呼唤着地方自治。

(二)我国近现代地方自治发展的小结

从上述我国近现代地方自治的发展过程,可以总结出如下几点规律:

(1)自秦推行郡县制的行政区划制度以来,在统一的中央集权的国家结构体制下,中国社会的基层(县以下)并不缺乏地方自治的传统,一直存在具有中国传统特色的乡里组织和乡绅自治。

(2)清末自西方近现代地方自治传入中国后,中国曾出现实行地方自治的三次契机:一是清末民初(1989—1914 年)的城镇乡自治;二是 20 世纪 20 年代末到 40 年代中期(1927—1945 年)县与乡镇市自治;三是 1945 年国共两党《双十协定》明确规定未来中国实行地方自治。虽然都因为种种原因最终没有成功,但前两次的探索和尝试与国共两党对《双十协定》的确认,对未来我国地方自治提供了思想启蒙和锻炼,为今后我国行政体制改革积累了宝贵的历史经验。

(3)中国共产党并不天然排斥地方自治,虽然新中国成立初期在当时的国内外环境下选择了高度集权制,但新中国成立以来仍然对地方自治在理论和实践上作了一些有益的探索。特别是改革开放以来,随着我国经济的迅速发展,中央与地方关系有了明显变化,这样的变化已经具有了某些地方自治的性质,为中国将来实行地方自治打下了坚实的基础。

(4)地方自治应该循序渐进,县下的乡级自治可先行一步。历史和现实经验告诉我们,实行地方自治是中国发展的必然选择。但不可能省、县、乡三级自治一步到位。根据国家实际情况,本着循序渐进的原则,在目前村(社)自治的基础上,先行选择县下的乡级政区层级实行地方自治是切合实际而可行的。在总结乡级自治的经验基础上,再逐次向县、省级自治延伸。

三、实行县辖政区自治的必然性、客观条件与基本原则

(一)实行县辖政区自治的必然性

如前所述,在我国县辖政区管理体制改革的各种制度设计中,存在强化论(完善论)、虚化论(派出论)、乡派镇治论、乡镇自治论等几种主要观点。笔者并不赞同虚化论(派出论)“撤销乡镇一级实体政府,改为县级政府的派出机构”的主张,也认为乡派镇治论不可行;笔者支持乡镇级自治,认为实行乡镇自治能更好地从根本上解决乡镇体制固有问题和“三农”问题,并认为从国家民主化进程的目标来看,地方自治化的目标取向也是不可动摇的。同时,笔者接受强化论(完善论)中关于“加强乡镇政府的建设,将它建设为一级比较完备的农村基层政府组织”的主张,并认为经过职能转换和机构改革而得以完善的乡镇政府,即其职、权、责理顺和完善后,才更能自主地践行为人民服务,也更有利于乡镇自治的推行。实行乡镇自治体制的必要性主要从以下几个方面考察:

第一,选择乡镇作为我国地方自治的突破点,可操作性较高。这是因为乡镇在我国政区层级中是最低的,体制影响面较小,风险可控程度高,且改革成本相对较低而能动性较强,自由裁量权较大。在长期的基层工作中,经济发展的矛盾和社会摩擦较为集中和直接,成为长期困扰我国的“三农”问题的关键所在,改革乡镇管理体制的呼声本来就高。

第二,只有实行自治体制才能够从根本上解决一些在现行体制下较难解决的问题。例如,在自治体制下,完全由乡镇人大依本级财力和实际需求决定乡镇政府机构规模,可以保证机构精简。又如,现有的县乡特殊条块矛盾与政府层级体制有密切关系,通过县级向乡镇放权虽然可以大大缓和矛盾,但不能根本解决,只有实行自治体制才能根本解决,县级政府对乡镇政府只是指导关系,条

块矛盾自然就会变得轻微了。再如,实行乡镇级自治后,在广大乡镇居民有效的公开监督下,通过乡镇人大的预决算机制,能有效督促乡镇政府机关只能以“量入为出”为原则,在“开源”、“节流”等各方面加强财政管理,以利于解决乡镇财政困境。

第三,在依法治国和加强社会主义民主政治建设的进程中,农村基层政治、经济、文化及社会各方面的深刻变化必将造就高素质的农村基层群众,民主与法制、参政议政、领导干部是人民公仆、人民监督政府等新观念将深入人心。面对政治素质日益成熟的农村基层群众,只有自治性乡镇体制才是比较合适的选择,既能直接与居民接触、为居民服务,又符合“自下而上”的地方自治原则。

(二)从世界各国地方行政制度发展改革的主导潮流出发,积极探索并贯彻落实地方自治

随着工业化、城市化和信息化的深度推进,社会经济事务日益复杂化、地方化,中央政府越来越难以实现对地方的全方位地直接管理,高效的管理只有建立在一定的分权基础之上才有可能达到,这些变化客观上要求修正中央与地方的权限,从而导致世界各国的地方行政制度仍处在不断调整与改革之中,如英国的并郡、日本的并村,以及一些国家重建都市政区体制。

在国际民主政治发展过程中,地方自治与宪政、民主、法治等制度一起,已经成为政治现代化的应有之义。[①] 地方自治正逐渐成为世界各国地方行政制度发展的主流,不仅联邦制国家完善了地方自治,而且单一制国家也推行地方自治;不仅单一分权制国家推行地方自治,而且一些单一集权制国家也不甘落后。这里较为典型的例子就是日本。日本原属于单一集权制国家,它于 1946 年 11 月颁布新宪法,改变传统的权力高度集中状况,确立了地方自治制

① 杨宏山 . 府际关系论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005:227.

度,将都、道、府、县和市、町、村二级地方政权一并改为独立的地方自治体,实行自治。中国应该以加入 WTO、融入全球化为契机,抓住机遇,借鉴经验,努力探索和践行地方自治。本着循序渐进的改革原则,"县下自治"可以先行实践。

(三)实行县辖政区自治的客观条件

乡镇实行自治体制的客观条件,主要表现在五个方面:

第一,有充分的理由可以断定,中国将长期稳定发展。到 21 世纪中叶以后,经济发展的巨大成就将为更深刻的政治与行政改革、为政治发展提供物质基础。

第二,农村基层社会的长足发展与全面进步,将为乡镇政府更深入的改革奠定社会基础,自治体制将受到基层群众的欢迎与支持。

第三,村级自治、民族自治地方、港澳特别行政区的经验和其他国家自治体制的经验,可供参考借鉴。①

第四,从 2006 年起国家正式免征农业税,乡镇的应差性的事务大大减少,可以集中精力处理乡镇自身事务,有利于自治体制的建立;且随着农业税免征后,乡镇的统筹也随之归零,乡镇财政来源减少,事务经费上更多地有待居民自筹资金,这必定要求对其的自我的支配权,并加强自我监管力度,这客观上也为乡镇自治打下基础。

第五,顺应我国改革的循序渐进的基本原则,地方自治应该采取自下而上、逐步推进的改革路径,率先从乡镇开始实行地方自治。这主要是因为乡镇在我国政区层级中是最低的,改革成本相对较低而能动性较强,自由裁量权较大,而体制影响面较小,风险

① 汪风清,徐广春.21 世纪中国乡镇体制改革展望[J].江西行政学院学报,2000(4):6-8.

可控程度高;20多年的改革特别是随着农村家庭联产承包制和乡镇企业产权改革任务的完成,使得乡镇范围内多元化趋势增强,新的社会组织开始成长,乡镇政府处于职能转换的关键时期,建立有效政府的呼声很高。[①] 这些都说明选择乡镇这个层级作为我国地方自治的突破点,可操作性较高。

(四)县辖乡、镇、市自治的基本原则

1. 坚持中央集权的国家结构形式不变

长期以来我国就是一个中央集权的统一的国家,无论将来实行地方自治到哪个地方层级,均应该坚持国家主权独立、完整、国家政令畅通统一,坚持中央必要集权为基础。这一点任何时候、任何改革措施都不能例外。在推行乡镇级的地方自治体制时自然也必须坚持。

2. 坚持和发挥党的基层组织的领导核心作用

中国共产党是我国的执政党,对国家的政治、经济、社会、文化等各个领域的管理事务实行集中统一的领导。乡镇市党委作为我党的基层组织,在乡镇市自治中应该发挥其积极的领导作用,本着党政分开,分工合作的原则,乡镇市党委领导并支持乡镇自治机关依法充分行使各项职权,这种领导是政治领导、思想领导和组织领导,而不是直接代办。坚持党的领导,发挥其先锋模范与战斗堡垒作用,确保基层政权的建设和巩固,是积极推行乡镇市自治,维护国家和社会稳定的最重要最基本的前提条件。

3. 合理划分县与乡、镇、市权限,并由法律确定

实行地方自治,本身就是从过去单纯地通过职权下放和上收模式解决中央地方关系的做法转向科学、合理地在中央和各级地方单位之间划分政府权限和职能,并以国家法律的形式确定下来,

---

① 周天勇. 中国政治体制改革[M]. 北京:中国水利水电出版社,2004:106-107.

真正做到中央统一领导和地方分权的有机结合。同样，实行乡镇市自治后，县与乡镇市的关系应该作出必要调整。

县级政府应该依法积极向乡、镇、市分权，按照事务涉及的范围和性质，合理划分县与乡、镇、市之间的权限，赋予乡镇市政府相应的事权。把适于由乡、镇、市行使的事权交给乡镇市施行；具有全县性的事权由县级行使；对跨乡、镇、市的事务，由相关乡、镇、市与县及相关部门一起协商解决，不能解决的各方共同的上级机构裁决或交由法院裁决。乡、镇、市作为自治团体，有权在法律范围内享有自治权，其主要权限有地方条例制定权、地方财政管理权、地方事务处理权、地方行政执行权。同时，乡镇市还必须执行县市（省辖市）的委托事务，如居（选）民登记、公共秩序和交通管理等。

当然，县级政府对于乡、镇、市也不能撒手不管，任其行事，而应该肩负起起监督和协调作用。主要有：确保国家法律法规和政策在包括县辖市的全县范围内有效实施，确保国家和省级规划等在全县范围实施；对县域内跨市、乡、镇事务（如规划、道路交通等大型基础设施、环保、治安、消防等）的进行管理与协调；对属于市自治范围内的事务原则上不干预，但有权进行必要的监督。

4. 按照权责利对等的原则，建立合体的乡镇市机构

按照责、权、利一致的原则，对现有乡镇机构和“七站八所”进行改革与重组，建立与自治相适应的属于乡镇市的各种机构。

5. 坚持地方居民对属于地方自治范围内事务的议决权

地方自治的核心就是居民拥有对属于自己内部事务的自主权，要制定一种制止上级政府和部门对乡镇市自治范围内事务的任意干涉的体制，确保自治得以实现。特别是对乡（镇、市）长及各机构组成人员和主要负责人员的自主选举与罢免权。这条在实际中尤显重要，甚至成为衡量地方自治的标志。

四、构建我国县辖政区管理新体制：乡、镇、市自治制度

（一）乡镇市的性质认定

对乡（民族乡）、镇与县辖市的性质的认定在于两点：

第一，乡镇市是地方自治团体，依法实行自治，可以在不抵触国家和省、县法律、法规、法令的前提下，制定自治公约。

第二，乡镇市作为我国宪法规定的一级行政区划层级，在我国省—县—乡三个政区层级的最基层，乡镇市的设置可以按照国家配套的设置标准，按照一定的审批程序依法办理（详见第六章之“政区变更审批制度”）；乡镇市在实行地方自治时，还应该依法执行上级政府委办事宜和政令，在上级政府指挥与监督下，执行上级政府交付办理的不属于自治范围内的事项。

（二）乡镇市自治权限的划分与主要自治组织

1. 乡（镇、市）设乡（镇、市）人民代表大会

（1）目前我国乡镇人民代表大会的基本状况。目前，根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过修改的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（简称《地方组织法》）的规定，乡、民族乡、镇的人民代表大会是地方国家权力机关，设主席，并可以设副主席一人至二人。主席、副主席由本级人民代表大会从代表中选出，任期同本级人民代表大会每届任期相同。乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席不得担任国家行政机关的职务；如果担任国家行政机关的职务，必须向本级人民代表大会辞去主席、副主席的职务。乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表，组织代表开展活动，并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。乡、民族乡、镇的人民代表大会主要行使对本乡镇重大事项的审议与决

定权、对本乡镇人大和政府选举与任免权、对本乡镇政府的监督权,具体来说,行使下列职权:①在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行;②在职权范围内通过和发布决议;③根据国家计划,决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设计划;④审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告;⑤决定本行政区域内的民政工作的实施计划;⑥选举本级人民代表大会主席、副主席;⑦选举乡长、副乡长,镇长、副镇长;⑧听取和审查乡、民族乡、镇的人民政府的工作报告;⑨撤销乡、民族乡、镇的人民政府的不适当的决定和命令;⑩保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;⑪保护各种经济组织的合法权益;⑫保障少数民族的权利;⑬保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利。

这些规定,基本能体现乡镇人民代表大会作为我国基础权力机关的地位,但在具体操作中,长期以来的行政主导意识下,乡镇人大的这些权力落实非常不利,已经沦落为当地乡镇政府的附庸,对乡镇重大事项的议决权和选举权基本都是走过场,几乎起不到对政府的监督作用。

(2)构建与完善地方自治下的乡镇市人民代表大会。在实行乡镇市自治的制度下,必须全面落实乡镇市人民代表大会的权力机关的地位和职能,并且需要加强乡镇市人大对本乡镇市自治公约的创制权,使得乡镇市人大真正成为乡镇地方自治的中心。遵循现有《地方组织法》等法律法规的规定,对目前乡镇人大制度进行适当完善,形成与地方自治匹配的新的乡镇市人民代表大会制度。

1)乡镇市人民代表大会的组织机构。乡(镇、市)人民代表大

会是地方国家权力机关。人大代表由乡镇市民依法选举直选产生（依法确保辖区内各少数民族有合适比例的代表），每届任期五年，每半年至少召开会议一次，经五分之一以上代表提议，可以临时召集本级人民代表大会。乡镇市人大设主席，并可以设副主席一人至二人，主席、副主席、由本级人民代表大会从代表互选产生出，任期同本级人民代表大会每届任期相同。乡（镇、市）的人民代表大会主席、副主席不得担任国家行政机关的职务；如果担任国家行政机关的职务，必须向本级人民代表大会辞去主席、副主席的职务。乡（镇、市）的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表，组织代表开展活动，并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。

2）乡镇市人民代表大会的主要权限。乡镇市人民代表大会主要拥有如下权限：

A. 立法权——制定本乡镇市自治公约、自治事项的创制。地方自治团体必须具备立法权，才能发挥其应有的机能。这也是国际上实行地方自治制度的通例。我国未来乡镇市人民代表大会针对地方自治的事务，也应该拥有自治立法权，主要有：在不违背国家和上级法律法规的前提下制定本乡镇市自治公约；在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行；对地方自治事务处理的流程作出具体明确规定以资遵循等。

B. 重大事项的议决权。乡镇市人民代表大会有权就本行政区域内的重大事情作出决议或决定。主要包括：根据国家计划和本乡镇市实际需要，决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设计划；决定本乡镇市域内的民政工作的实施计划；审查和批准或否决本乡镇市的财政预算和预算执行情况的报告；在职权范围内通过和发布决议。

C. 选举与罢免、任命与免职权。乡镇市人民代表大会有权按一定程序,选举或罢免本级人民代表大会主席、副主席;以三分之二以上罢免决议案罢免乡镇市长,或二分之一以上决议案提请乡镇市民公决乡镇市长去留职;根据乡镇市长提名任命或免职本乡(镇、市)政府副乡(镇、市)长及政府组成部门的主要人员。

D. 监督权。乡镇市人民代表大会有权对乡镇市政府进行监督。主要有:听取和审查乡(镇、市)的人民政府的工作报告;撤销乡(镇、市)的人民政府的不适当的决定和命令;接受本乡镇市公职人员个人财产申报并实施监督;依法提出对乡镇市政府的不信任案,进而启动罢免公职人员职务之程序。此外,乡镇市人民代表大会还拥有保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;保护各种经济组织、自治组织的合法权益;保障少数民族的权利;保障国家宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬、婚姻自由和宗教信仰自由等各项监督权利。

2. 乡(镇、市)设乡(镇、市)政府

(1)目前我国乡镇人民政府的基本状况。乡、民族乡、镇人民政府是乡、民族乡、镇人民代表大会的执行机关,是农村基层国家行政机关,由乡、民族乡、镇人大选举产生,设乡长(民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任)、副乡长或镇长、副镇长,任期五年。乡级政府的机构由文书、统计员、会计组成乡(镇)政府办公室,还设有若干助理员,协助乡(镇)长分管各方面的具体行政事务,如民政、公安、司法、财政、文教卫生、工交财贸、计划生育、生产建设、乡镇建设等助理员;由人民武装部部长及干事组成人民武装部,实行乡级政府和上级政府的双重领导。乡级政府实行乡(镇)长负责制,依法和本级人大决议全面负责本乡(镇)行政工作;乡级政府工作实行责任制,依照法律赋予的各项职能确定各行政部门

的职责权限和基本任务。乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权:①执行本级人大的决议和上级国家行政机关的决定和命令,发布决定和命令;②执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作;③保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;④保护各种经济组织的合法权益;⑤保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯;⑥保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;⑦办理上级人民政府交办的其他事项。

客观地讲,这些法律规定,一方面成为我国乡镇市自治的基础,为乡镇管理自己辖区内事务提供了法源,有利于我国推进乡镇市自治制度的发展和完善;另一方面,这些规定在长期以来形成的集权主义思想和工作方法下,法律规定的这些乡镇政府拥有的职权并没有真正落实下去。主要原因还是因为这些规定太过于笼统和含糊,且基本与县级政府的权限基本一致,没有明确划分县与乡镇之间究竟权限如何分割,因而在实际中不具备很强的可操作性。

(2)构建与完善地方自治下的乡镇市人民政府。

1)乡镇市人民政府的组织机构。乡(镇、市)人民政府是乡(镇、市)人民代表大会的执行机关,是农村基层国家行政机关,设乡镇市长一名(民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任),由乡镇市民直接选举产生;副乡镇市长一到二名,由乡(镇、市)长提名经乡镇市人大选举产生,任期五年。乡(镇、市)人民政府行政事务实行乡镇长负责制,负责执行上级委办事项和乡镇市民大会与乡镇市人大决议,接受其政府监督等。每届任期与乡镇市人民代表大会任期一致,同为五年。

乡(镇、市)政府的机构由乡(镇、市)政府办公室、民政、公安、司法、财政、文教卫生、工交财贸、计划生育、生产建设、城乡建设等工作部门(部门名称可为“所”),主要是对目前乡镇机构(包括“七站八所”)进行改革,按照职责相配、政企分开、精兵简政的原则分流改制后确定。这些机构承担本乡镇市域内经济、社会、文化等各个领域的基础性工作。各部门(所)设所长1名和1~2名助理员,协助乡镇市长办理相关的自治事务;由人民武装部部长及干事组成人民武装部,实行乡(镇、市)政府和上级政府的双重领导。

乡(镇、市)人民政府主持乡(镇、市)务会议,由乡(镇、市)长召集,参加者为乡(镇、市)长、副乡(镇、市)长、乡(镇、市)政府各所所长和各自治村(社)主任、调解委员会成员组成,每月至少召开一次,议决除上级交办事项和依法必须办理的事项以外的乡镇市自治事项。

2)乡镇市人民政府的主要权限。在乡镇市自治中,必须明确划分县与乡镇市之间的权限及其拥有的程度,可以着眼于事务性质的差异,把《组织法》规定的乡镇拥有的地区事务具体细分为如下两类:一是自治事项,即指乡镇市作为地方自治团体依法享有并自己制定自治公约并执行,或法律规定应该由乡镇市办理的事务,乡镇市自行负责的事项;二是委办事项,即指乡镇市作为地方自治团体,依法律、上级法规章程,在上级政府指挥与监督下,执行上级交付办理的事项,而这些事项本身并不在乡镇市本身所属的事务之列。委办事项属临时性事务,具不确定性。其中,乡镇市自治事项大致包括如下:

A. 关于组织及行政管理事项

①乡(镇、市)公职人员的选罢

②乡(镇、市)内部组织的设立与管理

③支持并指导本乡(镇、市)村(社)民依法自治事宜

B. 关于财政事项
①乡(镇、市)财务收支与管理
②乡(镇、市)地方税收
③乡(镇、市)公共债务,公共财产的经营与处置
C. 关于社会服务事项
①乡(镇、市)社会福利
②乡(镇、市)公益慈善事业与社会救助
③乡(镇、市)殡葬设施的设置与管理
④乡(镇、市)调解事业
D. 关于文化、教育及体育事项
①乡(镇、市)社会教育的兴建与管理
②乡(镇、市)文艺体育活动
③乡(镇、市)礼仪民俗的保护与传承与文献
④乡(镇、市)社会教育与文体机构的设置、运营与管理
E. 关于环境卫生事项
乡(镇、市)废弃物的清除与处理
F. 关于营建、交通及旅游事项
①乡(镇、市)道路的建设与管理
②乡(镇、市)公园绿地的设立与管理
③乡(镇、市)交通规划运营及管理
④乡(镇、市)旅游事业
G. 关于公共安全事项
①乡(镇、市)灾害防救的规划与执行
②乡(镇、市)民防的实施
H. 关于事业的经营与管理事项
①乡(镇、市)公用事业
②乡(镇、市)集体资产事业

③其他地方自治团体合办之事业

I. 其他依法律赋予的事项

J. 其他未尽列之地方事项，依其性质，更适宜乡、镇、市办理的原则上划归乡、镇、市政府行使，更适宜上级政府办理或适宜乡、镇、市办理但乡、镇、市无力办理的事务，由上级政府办理或帮助乡、镇、市办理。

3）对跨区域事务的办理和府际权限冲突的解决。对跨乡镇市的区域事务的办理，可由相关乡镇市以“互利”原则共同处理，实现府际合作，以达到“双赢”或“多赢”局面；也可由共同上级业务主管机关统筹指挥各相关乡镇市共同办理，必要时共同上级业务主管机关可以制定其中某一乡镇市限期办理。具体操作中，可以建立一种区域协调机制，由相关各县、乡镇市、各团体、机构之间共同协商，谈判解决，实现所谓区域管治。

若对于跨界事务的处理中产生矛盾无法协商解决，或者因为法律规定的盲区而产生的乡、镇、市与其他各级政府间的府际冲突，则可采取司法（法院裁决）、立法（国家或争议的共同上级立法机关对原有法律盲区的问题立法，明确权限划分）、行政（对一些具体的单个的争议案例，由争议双方的共同上级政府出面组织双方再协调，或直接以行政命令裁定）等手段解决。

3. 乡（镇、市）设乡（镇、市）调解委员会

负责调解本乡（镇、市）辖区内民事调解事项（如无须或者尚未上诉到法院的民事纠纷）以及依法撤回起诉的刑事事项。

调解委员会由乡（镇、市）人大从乡（镇、市）居民中择声望较高且有公益热情的居民经由选举产生。

4. 其他各种社会中介组织与非政府组织（NGO）

社会化大生产和社会有序化生活需要提供多层次、多功能的服务。然而在我国，长期以来这些功能曾一直被认为是政府职能

而由政府包揽下来,成为我国机构臃肿、职能混乱的一个重要原因和表现。因此,应该将其转移出去,交由各种社会中介组织承担。所谓"社会中介组织"是指介于政府和民间的具有自愿性和独立性的社会自我管理性组织。它们是从事政府和企业"不愿做、做不好或不常做的事情"的组织,其特征是组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性等,[①]如公证、行业定规、消费维权、贸易代表、体育活动、文化传播等。它们是维持市场制度运转所必需的支持系统。这些组织领导自选、人员自聘、经费自筹、章程自定、自立自主,政府只需依法规范它们的行为,监督其发展方向即可。大量的社会中介组织的存在并积极发挥作用,是一个国家和一个成熟社会政治架构中的一个重要组成部分。

目前,由于我国禁止结党自由,[②]对"结社"(各种社团组织)的审批也十分严格,使得我国社会中介组织发展相对滞后,且带有较强的"官办"特点。在社会主义市场经济发展过程中,转变政府职能,实现政企社分开,应该适当放宽对"结社"的限制,大力发展各种社会自治组织和中介机构,各种行业协会、商会、学会、公证处、律师事务所、会计师事务所、职业介绍所、资产评估事务所、信息咨询中心和非政府组织(NGO),搞好行业管理,依法提供各种社区服务、投资服务等,非常有利于经济发展、社会安定,且有利于地方自治的推进。

(三)乡(镇、市)居民的资格和权利

凡居住或工作在本乡(镇、市)区域的所有人均是乡(镇、市)居民。其中户籍在本乡镇市且居住满半年以上的年满十八周岁者,均有资格成为乡镇市选民。除法律规定不能行使权利的外,乡镇

---

① 谢庆奎.当代中国政府域政治[M].北京:高等教育出版社,2003:262.

② 周天勇.中国政治体制改革[M].北京:中国水利水电出版社,2004:154.

市选民有行使选举与被选举、罢免乡镇市公职人员（人大主席、副主席，正副乡镇市长及各所所长）、自治公约的创制、复决的权利；有对乡镇市自治事务（涉及国家保密需要的除外）的知情权和监督权；有列席乡（镇、市）人大会议、乡（镇、市）务会议等广泛权利。

（四）乡（镇、市）财政的重建

财政问题是影响地方政府治理结构、行政职能正常发挥的关键性问题。目前县与乡镇财政体制存在很多问题，严重制约了县域经济的发展。近年来，一些地方的县乡两级不顾农村经济实际状况，超过自身承受能力，盲目举债，主要用于非生产性支出，甚至挥霍浪费，使县乡两级不良债务大量增加，债务包袱沉重。基层财政危机正在成为制约我国农村发展中包括“三农”问题、乡村治理、小城镇建设等方面的重要问题。乡镇财政解困已经成为学界、政界共同研究的重点课题。

目前推出的“乡财县管”改革措施应该说对规范乡镇财务、节流护本具有较强的意义。所谓“乡财县管”是指在乡镇政府管理财政的法律主体地位不变，财政资金所有权和使用权不变，乡镇享有的债权及负担的债务不变的前提下，县级财政部门在预算编制、账户统设、集中收付、采购统办和票据统管等方面，对乡镇财政进行管理和监督，帮助乡镇财政提高管理水平。乡镇政府在县级财政部门指导下编制乡镇本级预算、决算草案和本级预算的调整方案，组织本级预算的执行。[①] 但笔者认为，“乡财县管”只是应对目前乡镇财政困境的一种权宜之举，而这种以限制乡镇政府财政自由处置权的举措将会使得乡镇举事受限，不利于乡镇积极性的发挥，不利于乡镇经济和社会事业的发展，更不利于乡镇政府对本地事务

① 新华网（http://news.xinhuanet.com/misc/2007-03/06/content_5806960.html）。

的自由处置权,不利于地方自治的发展。

以事权为基础划分各级政府的财权,是建立完善、规范、责权明晰的财税体制的核心和基础,建立起乡镇财政体制制度化、法制化的事权财权划分格局。财税体制的改革涉及税种划分、收支划分、上解和补助比例、预算管理、会计委任制、零户统管、理顺财权事权、税费改革、公共财政框架的建立等多个方面,这些都是财税体制改革必须值得注意的方面,特别是公共财政框架的建设是未来我国财税体制上一个重大的方向,然而基层财税体制作为基层政权的有机组成部分,它们之间的密切联系是我们考察两者未来改革走势的一个重要维度。

未来自治的乡镇市应该建立与自治相配的独立的财政体系。乡(镇、市)财政收入包括如下几部分:①上级政府的财政拨款和补贴,即"依法从上级财政获得的自治款项"与其他上级财政补贴;②上级政府划归乡(镇、市)财政的一些税费收入,如乡(镇、市)企业所得税、屠宰税、城镇维护建设税、集市交易税、牲畜交易税、车船使用牌照税、契约和其他税收收入,行政事业单位管理的预算外收入以及一些按国家规定征收的公用费附加等;③乡(镇、市)公产公款生息,乡(镇、市)公营事业盈利,乡(镇、市)集体资产出售、出租所得;④还包括社会各界捐助,乡镇市居民自愿募捐等。乡(镇、市)财政预算与决算须经过乡(镇、市)人大议决并报上级政府核定或备案。对于超出预算的临时支出,事后必须得到乡(镇、市)人大追认。

五、对乡镇市自治的监督机制

县下乡镇市实行自治,绝对不是任由乡镇市随心所欲。所谓"绝对的权力绝对导致腐败"形象地说明权力必须接受监督和制约。逻辑和世界实践的经验都告诉我们,在地方自治制度下,如果

对地方政府的权力监督和制约不力，则存在着地方权力被滥用的危险。尤其我国目前正处在体制转型时期，由于旧的体制还未彻底被打破，仍在惯性作用下继续运转，新的体制尚在建立之中，地方政府及其官员滥权的可能性很大。为了保障乡镇市地方行政活动合乎国家法律法规与社会公正公平，还必须建立和完善对乡镇市自治的监督和控制体系。对乡镇市政府实施地方自治的监督，大致可以包括两部分：一是乡镇市本级人大与居民对其进行广泛而深入的监督；二是中央、省和县级机关（即所谓上级机关）对乡镇市政府进行必要的监督，二者都很重要，互为配合，尤显重要。此处所谓对乡镇市自治的监督，主要指后者，即上级机关对其的监督。

（一）立法监督

在自治监督的种类中，立法监督是最为普遍运用的。[①] 该监控体制一般是针对乡镇市政府而言，有时也可以对乡镇市人大等其他自治机构进行必要的监督。对乡镇市自治进行立法监督主要包括两个方面的内容：一是中央或者上级（包括省、县）通过立法，明确规定乡镇市人大、政府等机构自治范围的权限，规定哪些事务是可以做的，哪些是不可以做的，从而确保乡镇市自治在国家法律法规范围内实施。同时，笔者认为，国家和上级人大还必须有个快速的应急机制，即面对乡镇市自治过程中出现的现有法律法规中没有明确规定新事务和新事件，应该尽快立法以解决争端。二是对乡镇市人大立法权的监督。实行乡镇市自治后，乡镇市居民（通过乡镇市人大）拥有自治公约等的制定权和地方事务的议决权。但乡镇市人大所拥有自治立法权必须遵循国家法高于地方法、上位法高于下位法的立法原则，乡镇市必须在不违背国家和上级法律

① 张明贵．地方自治概要[M]．台北：五南图书出版股份有限公司，2005：181.

法规的前提下制定本乡镇市自治公约和决议；乡镇市人大制定的自治公约、决议等法律文件需报送县人大备案，县人大如果觉得乡镇市人大制定的自治公约和决议等法律文件有违国家法律法规，或者明显违背社会伦理与公平公正原则，可以议决废止执行。

（二）行政监督

中央、省和县级政府对乡镇市政府的行政监督应该是相当广泛的，主要有：上级政府（尤其是县政府）应该采取措施，保证宪法、法律法规、制定的政策和上级人民代表大会及其常务委员会决议在乡镇市被遵守和执行，如果乡镇市政府执行不力，上级政府可代替执行之；且在乡镇市政府执行“委任事项”时，必须接受上级政府的指导和监督，如有懈怠或违抗，乡镇市长将受到起诉，直至在起诉中被免职；即使是针对乡镇市的“自治事项”，中央政府各部门可以对各级政府的行政活动制定规范性条例与各式技术规程，并以此节制乡镇市制定的自治事务的处置流程的规定与处置事件的标准。同时，乡镇市政府在处理事务时，上级还可以制定政策来确定支持与否，并在专项补贴和财政转移支付手段上，诱使乡镇市接受上级行政指导与监督。

同时，上级政府对当选的乡镇市长颁发任免状，并对其自治范围的不当举措可以提出诫勉，甚至可以在其一个任期内对其提出罢免提议一次，交由乡镇市人大依法进行罢免与否的议决。

（三）财政监督

财政是庶政之母，乡镇市自治需要建立一个完备的财政体制。上级政府对乡镇市的财政监督则主要表现在如下几个方面：①对乡镇市财政预算与决算的审核，对其不合理部分提出警示；②可以利用财政拨款和财政补贴的增减对乡镇市政府进行监督，诱使其接受上级政府监督；③财政转移支付手段也可以用来监督乡镇市

自治行为;④上级政府应该加强对乡镇市自治的财政审计工作。

(四)司法监督

根据国际经验,司法权不应该在地方自治权限范围之内,这样才能保证司法真正的公平公正,是地方自治的最后防线。目前,我国政治生活中,上级政府当然可以以行政命令(红头文件)的形式直接撤销下级政府作出的任何决定。这对于维护上级乃至中央权威,确保地方有序发展有积极意义。但是,这也恰恰是我国地方自治推行不力的主要原因,为人们所诟病。

今后应该建立一种机制,使得上级政府主要是通过司法裁决而不是行政命令的方式来监督下级政府的行政行为。目前国内就有很多专家学者主张建立"行政法院"来专门处理地方行政诉讼案件,即由于行政机关及其工作人员非法行政或者违反正当程序原则而引发行政诉讼。

上级机关也完全可以支持建立并遵循这样的一个机制来监督乡镇市。当然,鉴于司法程序延时较长,面对突发事件,上级政府还是可以保留行政命令干预乡镇市的不当行为,但必须事后能经得起乡镇市对其可能提出的司法诉讼。

第九章　我国县辖政区体制改革的配套措施

前面我们论述了我国未来县辖政区改革的两个基本方向，即在政区建制方面创新县下辖市体制，变县—乡镇体制为县—乡镇市体制；在行政体制上则是实行乡镇市自治。但目前我国县辖政区体制改革仍然存在很多制约性因素，因而要真正推行这样的改革，则需要有综合的配套措施。

一、我国县辖政区改革的制约性因素

在众多的制约性因素中，有的是创新县辖市所遇到的，有的是实行乡镇市自治所遇到的，还有是二者都要面对的。

（一）实施县辖市与乡镇市自治的法律依据问题

加强和完善地方行政制度的法制建设，是推进我国县辖政区体制改革走上法治轨道的基本保障。但我国现有的一些相关的法律法规比较零散、不成体系，更勿论本书所探讨的县辖政区体制改革的法律依据问题。新中国成立以来我国宪法中对我国大陆地区县以下行政区划的规定就只有乡、民族乡和镇，没有出现过“县辖市”这个概念，并且在长期以来的中央集权思想下，那些法律法规中也没有实施地方自治（包括乡镇市自治）的任何规定，也就无法谈起关于它的法律（宪法和其他法律法规）依据的问题，而“无法可依”在当今建设“法治国家”和“依法行政”的社会背景下将是举步

维艰的。

(二)当前的层级过多的行政区划体制制约了县辖市与乡镇市自治的推行

目前我国的行政区划体制存在诸多问题已是不争的事实,如层次过多,普遍实施的是省—市(州、地区)—县市—乡镇的四级制,即不符合宪法规定的一般省—县—乡三级制的原则,也不利于提高办事效率;此外,我国行政区划体系较乱,就“市”而言,既有省级市(直辖市)、地级市、县级市,还出现了副省级市、副地级市等,如这个时候再出现个“乡镇级市”(即县辖市),则情况将更加繁杂;再则,市领导县体制的弊端也日益显现,“市吃县”、“市刮县”趋势明显等。我们不敢想象,整县改市而成的县级市下再管辖镇级市会是个什么状况,再大的范围,(地级)市—(县级)市—(乡镇级)市又会是个什么样的情形,那就真会出现(地级市)市长助理管(县级市)副市长,(县级市)副市长管(乡镇级市)市长的笑话了,这个问题也必须认真思考,加以解决。

并且,公共管理学常识也告诉我们,层级过多必然导致每层级的管理幅度较小,而层级多且幅度小的管理模式不利于下级积极性的发挥。因此,只有减少政区层级,实行扁平化管理模式(层级少而幅度较大)才有利于推进地方自治。

(三)长期以来“大一统”、中央集权的思想是我国走向地方自治的障碍性因素

历史上,我国一直是单一制国家,实行高度的中央集权体制,在中华民族的传统政治文化中,“大一统”与中央集权的思想根深蒂固,至今仍然对人们的心理、生活方式和行为方式,乃至对整个国家制度产生深刻影响。由于长期以来“大一统”的中华传统、中央集权的政治体制等为核心的政治文化和政治思维定势,及其产

生的强大惯性作用，成为我国适度分权、走向地方自治的障碍性因素。

（四）当前带有集权色彩的政治文化也是我国走向地方自治的障碍

政治文化是指社会成员在长期的政治社会化和政治实践的过程中所形成的、直接影响人们政治行为的、相对稳定的心理过程和心理特征。① 其形成是感性与理性、自发与自觉的统一，具有相对的稳定性。我国的现实政治文化中，在中央与地方关系问题上，强调的是地方服从中央，下级服从上级，维护中央或上级的权威和超然地位，而对地方自治和民主价值予以淡化。在这种带有集权主义色彩的政治文化中，普通公民缺少参与政治生活的机会，缺乏民主自治意识，这也成为我国未来推进地方自治的主要障碍之一。

（五）当前政治体制中的一些组织原则和管理原则不利于我国走向地方自治

首先，对长期以来对“民主集中制”的片面理解和运用，即对“在高度民主的基础上实现高度的集中”中“高度民主”为“基础”的忽视，片面强调了“高度集中”，从而导致地方的意志长期被忽略，缺乏自主性和能动性，十分不利于地方自治的推进。其次，中央对地方、上级对下级干部人事的直接控制，即对地方主要领导干部的考核、提拔、选用、配备、撤（免、降）职的绝对控制，也妨碍了分权化的推进，使得地方官员只对上级负责（按上级旨意办事）而缺乏对下级、基层人民负责的正确认识，不利于开展地方自治。

二、我国县辖政区体制改革的重要配套措施与前提

真正要实现我国县辖政区体制改革，需要做的事情很多，涉及

① 杨光斌．政治学导论（第2版）[M]．北京：中国人民大学出版社，2004：49.

面广，几乎涵盖我们政治、经济、社会生活的方方面面，其中，如下几个方面尤显重要。

（一）与整个国家行政区划体制改革的大方向吻合：划小省区、省县直辖、三级市制、地方自治（县下自治）

正如前所述，行政区划具有系统性与综合性的特点，牵涉的关系很多，如中央与地方的关系，各民族之间的关系，地方与地方之间的关系等。同时其改革与调整还涉及政治、法律、经济、文化、民族、人口、资源、环境、交通、城市、生产力布局等各种因素。我国县辖政区体制改革，作为整个国家行政区划体制改革的一部分，不可能脱离整个中国行政区划体制改革的整体思路。目前我国以省—市（州、地区）—县市—乡镇四级制的行政区划体制的弊端显现无疑，解决问题的对策主要是对现行行政区划体制的改革，减少层次，按宪法主旨精神，实行省—县—乡三级制，精简机构，实行扁平化管理，推进地方自治的顺利开展。目前而言，取消地级层次（统县政区），由省直辖县市已经基本成为广大学界和政界的共识。但在具体操作中，则又不同：对于地级市，应取消"市领导县"体制，将其所领导的县剥离，只管辖其原有的市辖区，与县一起由省管辖，依法称为"省辖市"；对于地区行署，主要是直接撤销；对于自治州，在撤销后，应对其原辖各县视实际情况设立相应的自治县。

笔者对中国行政区划体制改革的整体构思是：划小省区，省县直辖，三级市制，地方自治。具体来说，通过逐步划小现有省区（逐步调整到50～60个的省、自治区、直辖市、特别行政区），以达到减少政区层级，实现省（自治区）直接管辖县、自治县和省辖市；完善和创新我国现行市制，实行三级市制：直辖市、省辖市和县辖市（见图9－1）；在宪政体制上实行中央与地方合理分权的地方自治体制（"县下自治"作为地方自治的第一步，先行实践）。

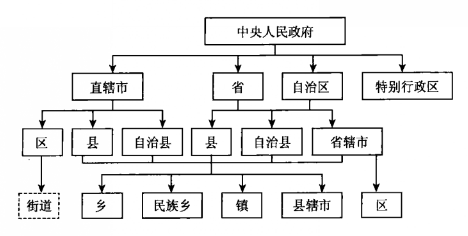


图 9-1　我国未来行政区划体系构想示意图

资料来源：自行绘制。

（二）制定和修改现有法律法规，将县辖政区改革进程法制化

改革开放以来，我国经济建设和经济体制改革的内生需求，既促进了我国城市化发展，有利于市制创新，实行县下辖市体制；也孕育了一系列促进我国中央与地方关系良性调整的动力因素，[①]其趋势是适度分权并最终走向地方自治。这已经在近 30 年我国中央与地方关系的博弈中得到充分体现。

为保证我国县辖政区体制改革的顺利推进，首先还需要解决实行县辖市体制和县下乡镇市自治的法律依据的问题。这就必须需要采取修改、制定与完善法律法规的方式来进行，首先对宪法第三十条和其他涉及行政区划体制相关表述的部分进行修改，要充分体现上述"减少层次，省辖县市"和实施县辖市的主旨，并确定县下乡镇市自治的原则，并制定《乡镇市自治法》，组织法、民族区域自治法及其他一切法律依照本宪法的修改精神。

① 谢庆奎．中国地方政府体制概论[M]．北京：中国广播电视出版社，1998：104.

1. 修改宪法的相关条文

(1)首先是宪法第30条,除增加县辖市的内容,同时取消统县政区层级,并把“自治州分为县、自治县、市”和“较大的市分为区、县”等规定删除。具体拟修改如下:

中华人民共和国的行政区域划分如下:

1)全国分为省、自治区、直辖市;

2)省、自治区分为县、自治县、省辖市;

3)县、自治县分为乡、民族乡、镇和县辖市,省辖市分为区、乡、民族乡、镇和县辖市。

自治区、自治县都是民族自治地方。

(2)宪法的其他涉及行政区划的条文也要作相应的修改。

2. 其他法律法规的修改

组织法、民族区域自治法及其他一切法律依照本宪法的修改精神,将原文中有关行政区划的名次与层级方面的表述进行修改,使其表述与宪法修改精神即行政区划改革的精神(减层、三级市制、县下自治等)保持一致。

3. 制定《乡镇市自治法》,保证地方自治的推行

把县辖政区(乡、民族乡、镇与县辖市)实行自治法制化,制定《中华人民共和国乡(民族乡、镇、市)自治法》,把上述由乡镇市拥有和行使的职权用法律固定下来,确保我国地方自治制度的稳定发展。

4. 强化依法行政的法制建设,积极推进县下自治

如前所述,由于长期以来“大一统”的中华传统、中央集权的政治体制等为核心的政治文化和政治思维定势、一系列组织原则和干部管理原则,及其产生的强大惯性作用,是我国适度分权走向地方自治的障碍性因素。为了保证县下自治(地方自治)的健康发展,除了上述通过修法与立法工作外,还必须大力加强“依法治国”

建设，培养各级领导干部和公务员民主法制意识，强化“依法行政”，避免对乡镇市内部事务的任意干涉。健全和完善干部人事制度改革，使得上级任命式为主逐步向地方本级选举式任职为主，最终走向主要官员由当地居民直接选举产生，报上级备案。在这方面，国际主要发达国家，无论是联邦制国家还是单一制国家，都实行地方自治制度的传统，积累了众多的成功经验和失误的教训可供我国学习借鉴；此外，我国台湾地区也实行地方自治制度，作为“同根、同源、同文、同种”同胞，其实施地方自治的经验和教训更具有借鉴意义。

（三）国家政府机构层级的改革

在我国，行政区划与国家行政机构在层级上面的对应关系是非常严密的，形成一个严密的一一对应的等级体系（见表9－1），在行政区划序列中取消地（市、州）级后，相应的中央部委和省厅也要随之进行减少层级的改革重组，一般而言，中央部门的司（局）与处应重组为新的司（局、处），作为部与科的中间层次，省政府厅（局）的处则与科重组为新的处和科，作为厅的下级机构，分别对应行政区划与列的省—县—乡三级（见表9－2）。这种政府机构层级的改革尤显重要，否则出于“官本位主义”，省—县直辖很难坚持下去，整个行政区划体制改革不可能实现，进而严重影响县辖政区体制的改革。

表9－1　目前我国各级政府机构与行政区划的等级对应

中央机构	地方机构	行政区划层级
部（委、局）	省（自治区、直辖市）政府	省（自治区、直辖市）
司（局）	厅（局）	地区（盟、地级市、自治州）
处	处（地级政府的局）	县（自治县、县级市、市辖区等）
科	科（县级政府的局）	乡（民族乡、镇、[街道]）

资料来源：自行绘制。

表 9-2　改革后我国各级政府机构与行政区划的等级对应

中央机构	地方机构	行政区划层级
部(委、局)	省(自治区、直辖市)政府	省(自治区、直辖市)
司(局、处)	厅(局、处)	县(区、自治县、市)
科	科(局)	乡(民族乡、镇、市、[街道])

资料来源:自行绘制。

(四)加强对广大群众民主意识的培育,防止地方自治的"恶质化"

地方自治需要广大居民的积极参与,但长期以来我国受传统思维和体制的约束,且法律保障措施的不配套,普通群众观念陈旧、民主意识淡薄,以致国内部分学者对我国基层民主观念与意识产生怀疑,认为"我国目前的农民素质能否胜任乡镇自治的要求,也是个未知数"[①]。这对推行地方自治极其不利,因而需要大力加强培育人民群众的参与意识、民主意识,这是我国推进政治体制改革过程中需要补课的地方。特别的,培养乡村基础的"草根民主"对实现乡镇市自治尤为重要,也是各级政府当前应该大力推进的事情。

另外,在培育和发展乡村社区"草根民主"时,还必须防止地方黑恶势力或者家(宗)族势力为了自身的利益而采取非法手段,借"民主"和"自治"为名垄断社区权利。这种现象在世界各地的地方(社区)自治中均有发生,甚至在我国台湾地区还出现地方宗族势力与黑恶势力勾结,长期攫取地方事务处置权的问题,即所谓乡镇

① 金太军. 乡镇机构改革挑战与对策[M]. 广州:广东人民出版社,2005:355-356.

市自治的"恶质化现象"①,以至于当局正在考虑取消乡镇社区自治,改由官派乡镇干部的现象。② 在今后的社区民主和自治发展过程中,应该防止地方黑恶势力的形成并干预社区事务,同时合理教育引导大家族,避免其借助家(宗)族势力甚至勾结黑恶势力抢夺社区自治权力。

(五)建立地方居民参与机制

地方自治是基于人们民主原则而建立的治理,健全的地方自治离不开地方居民的参与,地方居民参与是民主制度的根基。而目前我国地方治理中既缺乏制度化的地方分权,又缺乏制度化的地方民主,使得地方官员由于失去地方居民的参与与监督而在很大程度上可以为所欲为。③ 地方自治需要鼓励并发展直接民权,赋予地方居民选举权与被选举权、罢免权、地方自治创制权与复决权,使得地方居民在其利益攸关的问题上拥有发言权,并可通过集体行动影响地方自治的政策和决定。

借鉴国际地方自治制度的经验,地方居民参与机制可以至少包括三部分:一是前面已经叙述了的民主选举制度;二是居民表达制度,即地方居民可以就一些具体事务直接向地方自治政府提出要求,在征得一定数量的选民签名后,可以对地方事务〔如自治公约等的制定与修改,地方政府行为、民意机构组成人员(人大代表等)、地方公职人员的职务等〕向地方自治政府、人大等机构提出请求或议案,或直接提交居民公决;三是地方居民公决制度,即地方居民有权对地方治理的重大事件和事项进行直接表决,且居民公决结构的法律效力高于地方人大相关决议。

---

① 蔡茂寅. 地方自治之理论与地方制度法(增补版)[M]. 台北:新学林出版股份有限公司,2006:89-90.

② 台湾当局拟取消乡镇自治[N]. 人民日报(海外版),2006-01-12(3).

③ 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005:302-303.

（六）积极看待近年来部分地区乡镇干部选举的改革试验，认真总结经验

根据地方组织法的规定，我国乡镇长由乡镇人大主席团或乡镇人大代表十人以上联合提名后经由乡镇人大选举产生。但实际操作中，乡镇长的人选一般由县（市、区）党委常委会议研究决定，由县（市、区）委组织部行文给乡镇党委，建议乡镇人大主席团通过，成为乡镇人大提名的人选，且正职通常实行等额选举，副职的差额也非常有限。这实际上是“上级提名”甚至是“上级决定”的选举。这样一来，乡镇干部必定脱离群众，他们只要与上级搞好“关系”，唯上级之命是从，即使群众意见再大也能获得提名进而当选。

这种选举，既缺乏竞争性，又缺乏民意基础，与“指任”无异，已经越来越被人诟病。近年来，我国四川、深圳、山西、湖北等部分地区在乡镇干部选拔制度上的有不少探索，这是继20世纪80年代后期进行简政放权，完善乡镇政府职能改革试点，90年代进行理顺乡镇党政关系、政企关系，推行乡镇工作规范化建设改革试点后，在改革乡镇主要领导干部（特别是乡镇长）选拔制度上的改革试验，这样的探索具有多模式的特点，如“直选竞选”、“公推公选”、“三轮两票制”、“两票选任制”等多个模式（详见案例分析三），这些基层民主实践探索活动，都在一定范围内对我国乡镇选举制度进行了创新和改革，对我国农村基层民主建设有积极意义。今后应该积极扩大试点，并及时总结经验，为我国县辖乡镇市自治的顺利推进创造条件。

（七）深化我国户籍制度的改革

我国要实现现代化，一个重要前提就是废除城乡二元户籍制度。各国现代化的经验表明，现代化在很大程度上与城市化有关。尽管改革开放以来，我国各界对户籍制度的弊端的认识日益加深，

政府也开始逐步放松对人口迁徙的严格控制，从 1984 年以来中央出台一系列政策法规，对户籍制度进行改革，并也已经取得可喜成效。特别是 1998 年底，我国政府签署了联合国《公民权利和政治权利国际公约》，承诺保护国民享受迁徙自由和选择住所的自由。我国户籍制度改革进程表明，农民“进城”的制度性阻碍即将扫除，必将大大促进我国城市化进程。

但在乐观的同时，我们也必须看到，虽然户籍改革业已展开且本身并不复杂，但附加在户籍制度之上的相关社会经济政策以及由此形成的社会利益分配格局却是错综复杂的。计划经济时代形成的以户口登记为依据，城乡分割的劳动就业、社会保障、计划生育、退伍安置、公务员录用等行政管理工作，给户籍管理附加了过多的不合理社会管理功能，使户籍登记失去了本来面目，也严重制约了户籍管理制度改革的进程。这也表明，户籍制度改革要想切实取得成效，不能靠户口一迁了之，而应该及时认真总结各地经验，着眼于回归户籍制度本位功能，搞好综合配套举措，进一步深化户籍改革，推动我们政治公平民主、实现社会的和谐发展。

（八）防止机构膨胀与新一轮“设市热”

实行县辖市体制后，市政府的工作重点必然是对城市的建设和管理，与一般乡镇相比，县辖市的城市建设和管理工作量大，必然要求市政府机构在设置与编制上比一般乡镇多一些，这应该说是正常的。但我们首先必须强调的是，县辖市只是多了少量的机构和编制，其行政级别应该也必须是乡镇级，而绝对不能搞什么副县级，但可以对个别领导干部的高配为副县级，我们必须防止由于设市而将引起一场新的机构“升格热潮”。

同样，由于县辖市的机构和编制应允许比一般乡镇偏多，市干部在行政级别、待遇等方面可能因高配而更高，或者得到提升的机会更大，这很有可能又将引起一场新的“设市热”，对于这个问题我

们必须有清醒的认识。在县辖市的设置上,要强调的是,并不是每个县都必须要设立县辖市,我们必须制定并按照县辖市的设置标准,在试点的基础上严格实施。县辖市的实施,应该先在前面所述的那些规模大、实力强的镇(如广东番禺南沙、东莞虎门、浙江苍南县龙港、江西南昌县向塘镇、广西宾阳县黎塘镇等)择而试点,探索经验后再逐步在全国推行。在推行过程中一定要严格执行设置标准,坚持成熟一个设置一个,坚决杜绝新一轮的一哄而起的"设市热"①。

① 刘君德,冯春萍,华林甫,等. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师大出版社,2005:271.

第十章　案例分析

案例一：浙江苍南县龙港镇发展与县辖市体制创新研究①

苍南县位于浙江省东南隅，东与东南濒临东海，西南毗连福建省福鼎市，西邻泰顺县，北界平阳县，西北与文成县接壤。县境地形北部宽阔，南部狭小，略呈三角形。全县陆地面积1261.08平方公里，2004年底人口123万人，共辖36个乡镇，其中，乡14个、民族乡2个、镇20个。龙港镇位于苍南县北部，县城灵溪镇东北方向，地处浙江省八大水系之一的鳌江南岸，隔江与平阳县鳌江镇相望。

（一）龙港的城市化发展道路：自下而上的城市化典范

1. 龙港的发展历程

龙港依托地处鳌江流域入海口的有利的地理区位优势和港口条件，以及温州地区改革开放以来良好的、宽松的市场经济环境，充分发挥龙港人求发展的改革精神和艰苦创业的精神，大胆进行了一系列的改革。早在1984年起就率先在全国进行了户籍制度、土地有偿制度和股份合作企业制度“三大改革”[1]，使得大量农民

---

① 浙江省苍南县环保局章煦先生为本案例研究提供了部分资料，在此特表示感谢。

自理口粮入城，人口迅速聚集，劳动力资源的聚集和资金的富集，促使龙港的工业化、城市化飞速发展，宽松的经济环境进一步促进了多种经济成分的发展，私营和外资等外向型经济蓬勃兴起。同时还进行了财政管理体制改革、城镇建设与管理体系改革等一系列改革，进一步促进了生产要素的优化组合，各行业协调发展，大大地推动了龙港产业化和城市化的进程。

经过 20 多年的建设发展，龙港镇已由 1984 年时的一个仅 6000 人口、5 个小渔村组成的乡镇，发展到现在已经形成具有相当规模的城市了。目前全镇总面积 80.7 平方公里，总人口 28 万人（其中户籍人口 23.3 万人，外来人口 4.7 万人），建城区面积 15 平方公里，人口 15 万人。龙港镇经济特色鲜明，形成了以灵活市场机制为基础，民营经济为支柱，专业市场为依托，小商品为主导，高新技术产品为发展后劲的经济格局。个体、私营经济是龙港经济重要的组成部分，辖区内共有各类企业 2000 多家，个体私营企业 8000 余家，印刷包装、毛纺毛毯、塑料编织是龙港的三大支柱产业，通信电缆、制药、仪器仪表等技术含量较高的行业在龙港不断发展壮大。龙港已成为全国的一大印刷基地，印刷行业年产值 30 亿多元。龙港现有专业市场 20 多个，其中有全国最大的礼品城和腈纶毛毯市场，有“中国印刷城”、“中国礼品城”的美誉。龙港镇还是联合国计划开发署“可持续发展中国小城镇”试点镇，也是全国小城镇综合改革试点镇、全国小城镇建设示范镇、浙江省可持续发展试验区、浙江省和温州市经济强镇。2003 年全镇实现 GDP47.29 亿元，工农业总产值 108.23 亿元（其中工业总产值过百亿元），外贸出口总额 4.12 亿元，财政收入 4.02 亿元，市场商品成交额 44.53 亿元，人均收入 6667 元，是苍南县经济中心，号称“中国农民第一城”。

2. 龙港—鳌江已经被规划为温州城市体系的副中心

21世纪是城市的世纪,迈入新世纪的龙港正面临着历史性的发展机遇。龙港经济和城市的发展,其地位日益凸显,已经作为温州市的副中心城市而被列入规划,甚至已经被列入浙江省南部重要的城市规划。在经国务院批准的《浙江省城镇体系规划》中提出,龙港—鳌江是浙江南部温台沿海"T"字形城镇连绵区7个城镇组群中昆阳—鳌江—龙港—灵溪城镇组群的组成部分,规划到2010年龙港—鳌江组合城市已达到25万人口以上的中等城市规模。《温州市市域城镇体系规划(1999—2020)》中对市域城镇规模等级结构有如下规定,温州城镇体系规划将形成以特大城市为中心,中等城市为副中心,小城市(或重点镇)为骨干,一般建制镇为基础的城镇结构体系。在城镇空间结构上形成"两大城镇密集区":以温州市区为中心的,包括瓯江下游和温瑞平原内的城市组成的"温州中心都市圈";温州市域南部的以龙港—鳌江城市为中心,在鳌江流域下游组成的"温州南部城镇群"。在《2003—2020年温州市城市总体规划》中,把以龙港—鳌江为中心的鳌江流域城镇群,发展成为以商贸、工业为主的现代化港口城市,带动整个鳌江流域的协调发展,形成温州市域南部的政治、经济、文化中心。

(二)龙港发展中的问题:行政区划改革的必要性分析

1. 经济发展需要更有效的行政管理体制

龙港经过长期经济的发展,现在已经进入到一个新的阶段,即由小城镇型转向城市型,由粗放型转向集约型,由小城镇居民转向现代文明城市市民。随着人口的迅速增加,经济的迅速发展,城市规模的迅速扩展,社会事务的迅速扩充,原有的乡镇管理体制已经越来越难以应对这样的局面。所谓的"市一级的要求,县一级的工作量,乡镇一级的管理体制"的现状严重地制约了龙港经济的进一步发展,[2]在社会治安、市容市貌管理等方面出现了难以解决的矛

盾。鉴于此,从 1995 年开始,温州市把龙港镇实行计划单列,享有县级政府的项目审批权,由苍南县委托授权在龙港设立了一办(党委办)、二委(纪委、政法委)、七局(财政局、计划发展局、社会发展局、农业经济发展局、贸易发展局、城镇建设管理局和计划生育局)。这种特殊的行政体制虽然不符合法律法规,但却适应了龙港经济进一步发展的要求,使得龙港能在更加宽松的环境下大力发展。但由于这样的体制本身没有法律依据,随着国家法制建设越来越完善和走向正规,这些"委托授权"被逐步收回县里,机构也逐步撤销或者失去原有职权。面对经济社会的进一步发展的态势,龙港需要新的行政管理体制。

2. 龙港城市化发展与现有行政区划体制的冲突

1992 年苍南县进行了乡镇行政区划的调整,通过合并乡镇使得龙港从周边划入四个乡镇,大大地扩展了龙港经济和城市建设的腹地,有力地支持了龙港的人口和产业的聚集,但制约龙港发展的行政区划因素依然存在。

(1)龙港与县城灵溪的矛盾:经济中心与行政中心的分离。在我国"行政区经济"运行时期,行政中心和经济中心往往高度重合。[3]但苍南县的行政中心灵溪镇与经济中心龙港镇却是分离的。灵溪镇位于龙港镇西约 23 公里,全镇面积达 88.5 平方公里,总人口 22.6 万人,其中建成区近 10 平方公 里,人口将近 10 万人。2003 年全镇实现国内生产总值 19 亿元,工农业总产值 44.5 亿元,财政总收入 1.65 亿元,市场成交额 41 亿元,人均纯收入 5603 元。其经济实力比龙港较逊,但灵溪是苍南县政治、文化和陆路交通中心。灵溪显然知道县城对于自己的作用和意义,可以借助于"县政府"的行政资源和行政力量,以更大的份额占用全县的公共财政和资源来发展和壮大自己,形成所谓"县城刮乡镇"现象。这对龙港镇等其他非县城的中心镇而言是很不公平的,必然会导致龙港等

地强烈的反弹，甚至还由此产生强烈的离心倾向。

（2）龙港镇与平阳县鳌江镇的人为分割。鳌江镇为历史古镇，位于平阳县东部，县城昆阳镇南，与龙港镇隔鳌江相望，全镇面积达102平方公里，总人口15万人，其中建成区近11平方公里，人口近8万人，2002年全镇实现国内生产总值28.85亿元，财政总收入2.48亿元，分别占平阳县的33.2%和53.1%，是平阳县经济中心。两镇同处鳌江下游，但由于1982年苍南与平阳分县，龙港和鳌江被人为分割，形成"一江隔两镇，两县共一城"的空间格局，使得双方不能联手共建，各自为政，要素资源人为割裂，经济发展同构竞争，长期以来不能形成"全面、协调与可持续发展"的经济体，鳌江流域的综合治理规划无法实施，水土流失、港口淤塞难以解决，两岸统一的交通规划和建设缓慢。虽然浙江省和温州市的城市体系规划都将龙港和鳌江捆绑在一起，构建鳌江流域中心城市的战略设想，但受制于两县行政区划的分割而难以真正实施。

3. 龙港的建制现状与温州乃至浙江省城市体系规划严重不协调

如前所述，龙港镇已经被浙江省和温州市城市体系规划列为浙江南部鳌江流域中心城市和温州市域的副中心。龙港、鳌江地理区位十分优越，现有城市建成区共23平方公里，聚集人口合近25万人，随着沿海大通道的建设、港口的发展和经济的进一步增长，两镇若实现统一规划，做到基础设施共享，完全有可能发展成为50万人口以上的大城市，[4]成为浙南闽北的区域性中心城市。

尽管龙港的经济实力等各方面已经远远超过全国很多的地级市的标准，但龙港目前还是乡镇建制，这种"适农性"的行政区划体制及其管理模式，已经越来越无法适应城市性社会管理事务的发展。龙港这种"镇不像镇"、"县不像县"、"市不像市"的现象，不利于城市化的进一步发展，不利于实行高效的行政管理，不利于经济的升级，不利于鳌江流域的综合治理和环境的保护与生态建设，从

而严重影响了龙港城市综合竞争力的提升，最终导致区域经济发展趋缓。

（三）龙港行政区划调整的原则

1. 体现城市化发展要求的原则

城市化是指人类社会发展进程中城市社会比重日益增加的过程，即农业人口及土地、产业结构与生活方式等各方面向城市转化的现象与过程。随着社会经济的全面发展，工业化与城市化的进程的加剧，必然导致乡镇的进一步分化，其中一部分区域条件较优越、资源丰富等的经济强镇会向小城市甚至是中等城市方向发展，需要按照城市的经济和生活方式来进行管理，这就要求在行政区划的创新上以“建制市”的形式出现。

2. 方便管理，精简高效的原则

行政区划的调整或者改革，应该有利于政府职能转变，有利于机构改革，精兵简政，有利于减轻老百姓负担，提高人们生活福祉，构建和谐社会，有利于综合协调各种矛盾。从这个意义上讲，多中心格局的县域应该以内部方式来解决各中心之间的矛盾和行政区划的设置问题，而不应该一味强调升格并独立于母县。

3. 远近兼顾与相对稳定相结合的原则

行政区划的调整应该具有前瞻性和战略性，既要考虑近期利益，更要考虑远期规划，尽量使行政区划做到相对稳定，不轻易动，一旦调整后要保持相当长的一段时间的稳定，坚决克服行政区划调整中的随意性。

4. 自下而上和自上而下相结合的原则

行政区划的调整归根究底是为了地方的社会经济能更好地发展，这样就要求调整规划要认真听取并切实考虑基层政府和人民群众的意见，同时也要从全局利益出发，与全局性的总体规划相协调。

5. 行政区、经济区、流域区相结合的原则

行政区划的调整要有利于经济区的形成和发展，有利于流域区的综合开发、整治，有利于区域整体利益的充分发挥，尽量使得三者范围大体一致。

6. 科学合理和可操作性原则

任何行政区划调整方案应该强调其科学性和可操作性，即在规划和设计行政区划调整方案时要因地制宜，切实针对当地的实际情况，全面考虑并尽最大可能地协调各方面的利益和矛盾，使得制订的方案能为各方面接受或者容忍，这样才具有实际的操作性。

7. 创新性原则

行政区划调整既要尽可能地在现有的行政区划的法律法规的体系下进行调整，同时也应该从龙港的实际情况出发，允许有一定程度的创新。即可以把一些新的设想放在龙港试点，并在总结经验后待条件成熟后在全国推广。

（四）在现有行政区划体制内的调整方案及其评价

1. 升格设立地级龙港市的方案及其利弊分析

在现行行政区划体制下，按龙港—鳌江联合设市和龙港单独设市两种思路提出如下方案。

方案一：设立龙港地级市，辖龙港区、鳌江区、苍南县（驻灵溪镇）、平阳县（驻昆阳镇），如有可能甚至还可以再管辖文成和泰顺两县。

方案二：撤销苍南县，单独在龙港设立不辖区县的类似广东省中山市的“直统子”地级市。

按现行的设市标准，设立一个与该地区经济和城市化水平相适应的地级市，在我国行政区经济还将长期存在并运行下，[5]是最有利于龙港今后发展要求的。特别是方案一，既符合鳌江流域整体城市化发展要求，又符合浙江和温州市城市体系总体规划，但两

个方案最大的弊端是都要升格机构，增加管理层次，与我国机构改革以及行政区划改革方向背道而驰。并且，这还牵涉到龙港与温州市的分立问题，各方利益关系十分复杂，在目前的现实条件下几乎没有可操作性。

2. 以整县改市的模式设立县级龙港市的方案及其利弊分析

方案三：撤销苍南县和平阳县，在龙港—鳌江设立县级市。

方案四：撤销苍南县，单独在龙港设立县级市。

方案三最大的优点是符合鳌江流域整体城市化发展要求，也符合浙江和温州市城市体系总体规划，并能很好地顾及温州的整体发展，是在兼顾各方利益又相对稳定的最好的方案，但牵涉到两个县合并的人员分流问题和行政中心搬迁问题，有一定阻力；方案四是在现行行政区划体制下变化最小而又能满足龙港发展要求的方案，但问题是，该方案没有很好地顾及鳌江流域城市的整体性，并可能因为搬迁行政中心而遭到来自灵溪方面的抵制和反对。

3. 以切块设市的模式设立县级龙港市的方案及其利弊分析

方案五：龙港和鳌江合并，并从苍南和平阳各划入部分乡镇，切块设县级市。

方案六：龙港镇单独切块设县级市，可适当划入周边部分乡镇。

龙港镇(或含鳌江镇)切块设为县级市，应该说是在现行行政区划体制下各方面都可接受或者容忍的妥协的做法，优点和阻力都存在。具体来说，方案五能满足鳌江流域城市的整体性要求，但主要问题也有两个：一是镇升格为市，造成行政级别的升级，增加机构；二是因为要挖走经济较发达的乡镇而遭到苍南和平阳两县的反对。方案六也涉及机构升格与增加编制的问题，以及没有考虑鳌江流域城市整体性问题。因此，综合各方面问题，特别是来自县方面的阻力，设县级龙港市机会暂时尚未成熟。

（五）市制创新：设立县辖龙港市

1. 具体方案与评价

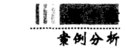
方案七：龙港镇改设为县辖市，仍然属于苍南县管辖。

龙港地区设市，牵涉到苍南、平阳二县和龙港、灵溪与鳌江三镇多方面因素，一方面是龙港与苍南县以及县城灵溪镇的利益冲突；另一方面还涉及鳌江流域整体性发展的问题，即与对岸的平阳县鳌江镇的整合与协调，由此又涉及两县之间的利益协调。由于牵涉面宽，涉及的利益主体多，人为干扰因素大，操作起来难度大，这些构成了在现行行政区划体制下龙港地区设市的现实困难。在类似龙港这样的经济较发达的多中心格局的县域内，实行县辖市体制，由县来管辖乡镇级的“市”，应该说是一种比较切实可行的制度创新。

将龙港改设为县辖市，这样一方面既能满足这些经济强镇的进一步发展的要求，体现城市化的水平，使得龙港等地能按城市的要求、标准和思路来经营和管理当地的事务，也能保持苍南县作为一个整体的存在；另一方面，几乎不需要升格机构，增加的机构和编制也可以控制在最小的范围之内。虽然目前县辖市没有法律依据，但这并不妨碍我们对新制度的改革试点，并在总结经验后待条件成熟后在全国推广。这样，既反映了城市化的真实水平，有利于城市的发展，又保留了传统县的体制，有利于农村地域的发展，同时也不增加县级政区（切块改成县级市）又可协调市县发展中的各种矛盾和问题。

2. 预留县辖市升格的空间

客观地说，龙港无论城市规模还是经济实力都不亚于中西部省区的部分地级市，按现行的行政区划体制设地级市都不为过。而现在提出仅仅只是设立县辖市，并不能解决龙港的快速发展和行政管理体制的问题。之所以提出设县辖市方案，是暂时在矛盾最小的情况下，尽快建立“建制市”，以适应龙港城市化管理体制。



同时，在设计县辖市体制时，还应该考虑市的等级晋升标准和程序，预留县辖市升格的空间，在适当的时机按一定的程序再使龙港市升为县级市。

参考文献

[1]黄宗克，梁世盛．加快城市化进程，促进区域经济可持续发展[J]．中国方域，2001(6):2－5.

[2]刘君德．中国农民第一城——龙港镇行政区划体制改革的思考[J]．中国方域，2001(6):7－9.

[3]舒庆，周克瑜．从封闭走向开放——中国行政区经济透视[M]．上海：华东师范大学出版社，2003:24.

[4]胡序威．"农民城"已不适应城市发展的需要[J]．中国方域，2001(6):6－7.

[5]刘君德．中国行政区划的理论与实践[M]．上海：华东师范大学出版社，1996:93.

案例二：县域多中心格局与县辖市体制创新研究
——以江苏省吴江为例

改革开放以来，我国农村的快速城市化和乡镇的分化发展，使得我国县[①]域内一部分小城镇因条件适宜（如区位条件较好、具有便利的交通条件、较健全的基础设施等）而发展起来，成为经济强

① 本书所指的"县"不仅包括县和自治县，还包括整县改设的县级市（如湖南汨罗市、河南汝州市等），以及大中城市的由县改设的远郊市辖区（如武汉市黄陂区、湖南常德市鼎城区等），它们原本就是县，改设为市或者市辖区后，仍保留有大量的农村地域和农业格局，基本情况与传统的县相差无几。

镇。它们在一定区域范围内起到极核作用,一方面通过极化作用壮大自身力量,逐渐发展成为新的、能量更大的经济中心;另一方面通过扩散带动作用促进周边农村地区经济社会的共同发展和进步,从而使得县域内出现多中心格局。这种现象在经济发达的沿海地区已经表现得非常明显,特别是在长江三角洲和珠江三角洲等地区。而目前我国传统的县—镇体制已经越来越不适应这种县域多中心格局,需要新的区划管理体制来与之相适宜。本书以江苏省吴江为例来研究这个问题,吴江县域多中心格局在经济发达地方具有典型性。

(一)吴江县域多中心格局的现状

吴江市地处江苏省东南部,隶属于苏州市,东面紧邻上海市,南连浙江省嘉兴市和桐乡市,西临太湖,北靠苏州市区,区位优势明显,交通便捷。全市辖 10 个镇,总面积为 1176.68 平方公里,2004 年末全市户籍总人口为 77.75 万人,其中非农人口为 24.47 万人。吴江经济较发达,2004 年实现 GDP 为 340.1 亿元,人均 GDP 为 43742 元。吴江目前已形成了松陵、盛泽、震泽与芦墟等四个主要的中心城镇,并各有特色,构成“两主城(松陵和盛泽)、两辅城(震泽和芦墟)”的“十”字形多中心格局。

松陵镇位于县域北部,是吴江行政中心,历来就是县治所在地,主要承担市域行政、科教、文化和商贸中心的职能,面积 128.02 平方公里,其中镇区建成区面积达 18 平方公里,人口 13.73 万人,经济以电子通信、机械、汽车零配件、新兴建材等为主,2004 年 GDP 达到 15.19 亿元。盛泽镇位于吴江南部,与松陵南北呼应,经济以丝绸、纺织及其相关机械工业与丝绸专业市场营销为主,与苏州、杭州、湖州一起并称“中国四大绸都”,是吴江市的经济中心,主要承担省域(丝绸)交易中心、市域商贸中心等经济职能,面积 147.74 平方公里,其中镇区建成区面积达 26 平方公里,超过市政府所在

地松陵镇，人口约 20 万人（其中户籍人口 12.97 万人，外来务工人员近 8 万人），2004 年 GDP 达到 80.31 亿元。震泽镇位于吴江市西南部，是省级历史文化名城，是吴江西南部经济中心和文化中心，面积 95.61 平方公里，人口 6.72 万人，经济以彩钢、钢结构和丝绸纺织工业等为主，2004 年 GDP 达到 25.30 亿元。芦墟镇位于市境东部，面积 149.24 平方公里，人口 7.89 万人，紧邻上海市和浙江省，为苏浙沪三省市交接处，区位优越，为“临沪型经济”的前沿，也是吴江东部的经济中心，经济以 IT、光电缆、机械制造、服装、新型建材、电梯等为主，2004 年 GDP 达到 36.54 亿元。

（二）吴江县域多中心格局的成因分析

1. 当地社会经济发展特点对吴江多中心格局的深刻影响

历史时期经济和社会的发展对吴江县域多中心的产生具有深刻影响。吴江地处长江三角洲腹地，随着中国唐宋以来经济中心的东移，长江三角洲地区就逐渐发展成为我国的经济中心，在大运河等交通沿线地方逐步出现定期的集市，并在此基础上发展为小集镇。到明清时期，我国传统的农业、手工业、商业及商品流通得到极大发展，长三角地区大量城镇兴起和发展。[1]今吴江境内的盛泽、震泽等城镇，因丝、棉等纺织业的兴起而逐步发展起来，其中盛泽还成为当时我国著名的丝绸纺织业中心之一。这为吴江境内多中心格局的形成打下了坚实的基础。

新中国成立以后，特别是改革开放以来，苏南地区乡镇企业的蓬勃发展，使得当地小城镇也随之而迅速发展起来，从而形成著名的“苏南模式”。身处苏南地区的吴江在原有经济基础上，依托上海等大中城市，大力发展外向型产业和为上海等大中城市服务的各相关行业，各中心城镇得以迅速发展壮大，全市工业以特色产业为依托，积极做大做强板块经济，形成了丝绸纺织、电缆光缆、电子资讯三大支柱产业和“一镇一业”区域集群板块经济，在经济层面

并最终形成和巩固现有的多中心格局。

2. 历史上行政区划演变也有利于吴江多中心格局的形成

吴江历史悠久,后梁开平三年(909 年)吴江建县,县治设松陵,属苏州。元朝吴江还一度升为州,到明初复为县。清雍正四年(1726 年)分吴江县西部设震泽县,直到 1912 年吴江、震泽两县才重新合并。这样长达近 200 年的分治的历史,客观上促成了以原两个县城(松陵和震泽)为中心的城镇体系的形成和发展,也必然对现在的吴江地域多中心格局的形成和发展产生了深刻影响。

1949 年吴江解放后,长期实行县—区—乡镇体制,松陵等四镇都是区公所驻地,这也为四镇的聚集起到了一定的作用。1985 年撤区并乡以及后来进一步的乡镇合并,使得盛泽等四镇的实力得到进一步加强,腹地更为广阔,有利于各镇经济和人口的聚集,推进了各中心城镇的建设和发展,同时也为其进一步发展积蓄了力量。

3. 行政中心与经济中心分离强化了多中心格局

按中国的传统,地区的行政中心和经济中心有合而为一的特点。[2]但吴江的行政中心与经济中心长期是分离的。松陵镇偏居县域北隅,因离府城苏州距离近,自吴江立县以来一直就是行政中心,数百年来逐渐形成了相应特有的县城文化和心理习惯。盛泽镇位于县境南部,界邻大运河和江浙二省交界的区位,在当地桑蚕生产与丝纺织业的基础上,依自然经济规律逐步发展而成。这种行政中心与经济中心分离的现象,对吴江县域多中心格局的形成起了强化作用。

(三)县域多中心格局对传统县—镇体制提出新要求

1. 传统的县—镇行政区划体制的不适应性

(1)传统的县—镇行政区划体制已经不能适应县域城市化发展的要求。行政区划作为上层建筑的一部分,必须要与其经济基

础相适应。随着社会和经济的发展,上层建筑也必然或迟或早地要随之而变革。必须承认,自秦以来的以"农"为特色的中国县制确有某些不大适应当前中国经济社会发展要求的成分,尤其县制是对高速发展的城市化状况的响应不敏感,呈现出老化的迹象。[3]这虽然不能从根本上否定县制,但面对日益分化的乡镇状况,我们确有必要对其进行改革和完善,增加新的体制要素,以适应我国城市化迅速发展的要求。

目前我国以聚集人口数2000人作为建制镇的设置标准,但这个过低的门槛已经严重地混淆了原本作为城市型行政建制的镇与乡的区别。目前我国一般的镇,特别是"并乡建镇"后的镇,其管辖范围已经相当于原来的好几个乡镇,这实际使得镇由点状聚集中心变为广域型基层政区建制。镇不仅要管理城镇建成区的工商、服务业等非农产业,还要管理广大的农村地域和农业。可以说,镇已经与一般乡建制没有多大区别。再者,随着经济的发展,尤其是改革开放以来,县域生产力空间布局的变化,镇的规模和实力出现分化,有的中心镇人口规模已经超过10万人,经济规模达到许多县级市,甚至中西部的很多地级市的水平,并具有巨大的发展潜力。显然,现有的镇的政区建制与管理体制已经不适应这样的中心镇经济社会发展、城镇规划、建设与管理的需要。

(2)传统行政区划体制对非县城中心镇进一步发展的制约。在具有中国特色的行政区经济还将长期存在并继续运行的情况下,[4]现行的政府管理体制对非县城的其他乡镇的发展是相当不利的。由于乡镇与县存在责、权、利的不平衡状况,使得一些经济强镇财税收入绝大部分上缴县级财政,能够自我支配用于自身发展的经费严重不足,从而影响其发展速度。而县城则可以借助于"县政府"的行政资源和行政力量,以很大的份额来占用全县的公共财政,从而得到大力发展,形成所谓"县城刮乡镇"现象。近年来

松陵镇城市建设突飞猛进，城镇规模和经济实力正逐步追赶并接近经济中心盛泽，也正得益于其行政中心的地位。这对盛泽等其他非县城的中心镇是不公平的，必然会导致强烈的反弹，甚至还由此可能产生离心倾向。吴江纵然已于 1992 年整县改设为吴江市，也没法满足盛泽等经济强镇对自己独立市制的渴求。

(3)经济强镇的崛起要求向城市型管理体制转变。经济强镇的崛起，使得其成为当地经济要素和资源的聚集地，但乡镇管理体制已经不能适应其进一步发展的要求。主要有两个方面的表现：

一是城市规划与建设管理职能不完善，权责不对等。权力小、责任大、能力弱是这些乡镇普遍存在的矛盾。由于乡镇没有自己独立的镇区的城市规划权和房产等事务的管理权，无法组织像样的规划工作，从而使得镇区规划尤其是老城区的改造缺乏强有力的规划保证，导致镇区建设质量不高，城市景观有些混乱。这样的情况在吴江的各镇都有表现，即使是该市的经济中心盛泽镇也是如此。

二是镇对于日益庞杂的城市型社会管理事务力不从心。经济强镇非农产业和事业的高速发展，必然导致社会管理事务的非农化，并随着其高速发展而急速加快，而镇的“适农性”体制及其管理模式越来越无法适应这种城市性社会管理事务的发展，也必然要求革新体制，创新一种新的城市管理体制来满足这些经济强镇的发展要求。尽管盛泽、震泽、芦墟等镇的经济实力等方面已经达到甚至远远超过国家镇升市的标准，但它们目前还是镇建制。这种“镇不像镇”、“市不像市”的现象，不利于各镇城市化的进一步发展，不利于实行高效的行政管理，不利于经济的升级，从而严重影响了其综合竞争力的提升，最终会影响整个县域经济发展。时代呼唤实行一种新的城市型的管理体制，并在行政区划上体现出来。

2. 创新县辖市体制

(1)县辖市为乡镇(特别是中心镇)的进一步发展提供了一条出路。与一般的乡镇相比,市应该更具有典型的城市特征,集聚了更多的人口、资源和社会经济活动,具有更为密集的人口、建筑和社会经济活动;工业、商业、运输业、服务业等非农产业更为发达;有更多的社会构成单元和城市社会关系等。我国乡镇在发展中已经出现的分化现象,其中一部分镇(特别是部分中心镇)已经向小城市方向发展,如吴江盛泽镇等,这也必然要求有新的管理体制来支持其进一步发展。但鉴于国家对行政区设置问题的诸多限制,不可能允许所有发展良好的中心镇都设市并脱离其所属县。但是,我们也不可能漠视这些中心镇城市化发展取得的巨大成就。如果将这样的中心镇设为县辖市,则可以较好地解决这两方面的问题。可以说县辖市为一般乡镇的发展提供了一条切实可行的出路。

(2)县辖市集中了切块设市和整县设市两种模式的优点,摒弃了二者的缺点。新中国成立以后,我国长期采用的设市模式主要就是切块设市模式,自 20 世纪 80 年代中期后,我国又开始大规模地采用了整县改市的设市模式,[5]并一度成为我国设市模式的主体。整县改市虽然城市发展空间大、腹地广阔,在市政建设中一般不会出现城乡争地的矛盾;它打破了城乡分治的格局,有利于城乡统一规划、协调发展,有利于城乡经济互相促进、互相补充;也无须成建制地多设立机构和编制,有利于精简机构,减少财政开支和农民负担等。但整县改市无法避免虚假城市化想象,并不利于保持县制的稳定。而切块设市的优缺点刚好与其相反。

如何兼顾并发扬这两种模式的优点,避免二者的缺陷成为今后设市工作需要考虑的问题。设立县辖市体制可以很好地解决这个问题。县辖市既能很好地反映了城市化的真实水平,有利于城

市的发展,又保留了传统县的体制,有利于农村地域的发展,同时也不需要增加县级政区,还可在县的"统一领导"下很好地协调县市、市市发展中的各种矛盾和问题。

(3)实行县辖市有利于保持县的基本稳定。据考证,我国的县制萌芽于西周,产生于春秋,发展于战国,自秦朝开始全面推行了郡县制,将"县"作为正式的行政区划建制,加以规范,郡县制的实行是我国行政区划史上最重要的里程碑,它奠定了我国行政区划的基础。随着国土的拓展和社会经济的发展,县的数目也逐渐增多。从秦至今的2000多年,作为基层政区的县制始终保持着相对的稳定。这充分说明,县制作为我国基层行政区划的实体单位,作为一种地域型政区,具有不可替代性。[7]

但在整县改市的模式下,县制相对稳定的局面将面临被打破的危险。据统计,自1983—1997年,全国共有405个县实现撤县设市,[8]平均每年减少27个县,速度非常惊人。实行县辖市制度有利于保持"县"的基本稳定。今后,除少数城市化水平高,非农业人口规模较大的县外,一般不再审批整县改市,而是实行"县辖市"制度。这既能反映城市化的真实水平,有利于城市的发展,又能保留传统县制。

(四)多中心的县域行政区划体制调整方案的理性选择

行政区划调整与创新是地方政府为辖区内各地区和部门重新定位经济社会职能的有效途径。为了促进地方经济社会的综合发展,整合和统筹配置区域内的各种资源,最大幅度提高资源的使用效率,为资源的优化组合和高效利用突破空间的限制,科学而适当地调整并创新行政区划,充分发挥"行政区经济"的正面效应(刘君德,2005),对地方经济的发展是有很大的积极意义的。

1. 在现行行政区划体制下吴江市行政区划调整方案及困境

(1)现行体制下的两个可选方案。

方案一:升格为地级市。以广东省东莞市、中山市、海南省三亚市等为例,设立一个与吴江经济与城市化水平相适应的地级市,并按多中心状况分设若干个市辖区。

方案二:分设为多个县级市。按现有多中心格局把吴江市分别以松陵、盛泽、芦墟、震泽等为中心分拆为几个县级市。

(2)上述两方案之困境。

方案一的优点是能很好地顾及各中心城镇的发展,体现城市化的真实水平,使得各中心城镇能按城市的要求进行规划和管理。此方案最有利于吴江市获得更多的行政权限与资源,有利于今后的发展,但最大的弊端是要升格机构,不符合机构改革的要求,与我国整体机构改革背道而驰,并且还牵涉到与苏州市的分离的情况。该方案在目前几乎不具备可操作性。

方案二需要将盛泽等几个镇升格为市,需要提高其行政级别,增加机构,同时还要破坏吴江作为一个整体的存在。这样既不符合精简机构,也不利于保持县的基本稳定,也不具备可操作性。

2. 试行县辖市:多中心型县域行政区划创新方案

在类似吴江的经济较发达、呈现多中心格局的县域内,实行县辖市体制,由县来管辖乡镇级的"市",是一种有益的尝试。将吴江的松陵、盛泽、芦墟、震泽等镇改设为县辖市,这样一方面既能满足这些镇进一步发展的要求,体现城市化的水平,使得盛泽等地能按城市的要求、标准和思路来经营和管理当地的事务,也能保持吴江作为一个整体的存在;另一方面,几乎不需要升格机构,也无须增加多少机构和编制。这样,既反映了城市化的真实水平,有利于城市的发展,又保留了传统县的体制,有利于农村地域的发展,同时也不增加县级政区,还可较好地协调市县发展中的各种矛盾和问题。但该方案也存在两个主要问题:一是目前县辖市尚没有法律依据;二是吴江本身已经于1992年整体由县改设为县级市,市下

辖市更是缺乏法律依据，若把吴江市改回县制，问题和阻力也较大。

参考文献

[1]傅崇兰，黄育华，陈光庭，等．小城镇论[M]．太原：山西经济出版社，2003：7.

[2]舒庆，周克瑜．从封闭走向开放——中国行政区经济透视[M]．上海：华东师范大学出版社，2003. 24.

[3]戴均良．中国市制[M]．北京：中国地图出版社，2000：220.

[4]刘君德．中国行政区划的理论与实践[M]．上海：华东师范大学出版社，1996：93.

[5]刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999，182：192.

[6]刘君德．新时期中国城市型政区改革的思路[J]．中国行政管理，2003(7)：48 －54.

[7]刘君德，靳润成，周克瑜．中国政区地理[M]．北京：科学出版社，1999：182.

[8]行政区划网站(http://www. xzqh. org)。

案例三：近年来部分地区乡镇管理权限与干部选拔制度改革的探索

近年来，我国乡镇管理体制改革一直在探索，部分地区也开始了不懈的努力，积极探索，客观上为我国县辖政区体制改革创造了条件，积累了经验。

(一)浙江省首批141个强镇被赋予县级管理权限[①]

浙江省县域经济发达,素以块状经济著称,“一镇一品”、“一镇一业”是浙江经济的典型现象。诸如龙港不锈钢、织里服装、柳市电器、钱清轻纺原料市场等,都是名气很大的经济集群。但与经济快速发展相比,这些经济强镇的社会管理却相对落后。我国现行乡镇管理体制决定了乡镇管理权限过小,无法统筹解决诸如镇域内的环境保护、社会保障、集镇规划、审批处罚等与经济同步协调发展的问题。此外,由于乡镇没有独立财权,其税收基本被上级(县、市)大部抽走,致使乡镇公共财政无法发挥更大作用,导致基础设施建设滞后。

面对这样的窘境,浙江省政府决定推行“强镇扩权”。浙江省政府2007年4月下发的《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》规定,自2007年起全省部分省级中心镇都将获得部分县级经济社会管理权限和执法管理权。按照“依法下放、能放就放”的原则,浙江这次向中心镇放权,涉及财政、规费、资金扶持、土地、社会管理、户籍等10个方面;强化中心镇政府农村科技、信息、就业和社会保障、义务教育、公共医疗卫生等公共服务职能;理顺中心镇条块关系,垂直部门派驻中心镇机构及主要领导干部的考核纳入中心镇考核体系,主要领导干部任免须事先征求所在镇党委意见;积极探索中心镇行政执法监管改革,界定法定职责,合理确定协助义务,今后与地方发展密切相关的环保、劳保、安监、城建等领域的部分行政执法权限,将会在这些中心镇有所体现,此举将打破此前我国行政执法权以县一级作为主体,乡镇层面几乎是空白的局面。

---

① 资料来源:根据新华网(http://news.xinhuanet.com/local/2007-05/15/content_6099724.html 与 http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/2007-04/27/content_9905480.htm)整理。

这项举措已经开始实施，比如绍兴县建设、发改、经贸、外经贸、建管、商贸等部门，就已和杨汛桥镇、钱清镇等签订委托协议书，将投资项目的核准、备案，建筑工程许可证核发等相应的职权下放到镇。同时这些镇还享受相对独立的财权，镇域范围内的土地出让净收益全部返还给这些镇。此外，这次“强镇扩权”改革中，户籍制度进一步被放宽，规定今后凡在中心镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员及其共同居住生活的直系亲属，都可以根据本人意愿办理城镇常住户口，在教育、就业、兵役、社会保障等方面享受与当地城镇居民同等待遇，并承担相应义务。同时，允许中心镇开展农民住宅产权登记试点，并采取异地置换方式，积极鼓励山区农民迁移到中心镇落户就业。

浙江省这次主要从发展空间、区位条件、潜力和人口产业基础等要素，综合对比筛选，将从全省 1227 个乡镇中选定首批 141 个省级中心镇（名单见下表），占全省乡镇总数的 11.5%，未来将达到 200 个左右，使全省形成一批布局合理、特色明显、经济发达、功能齐全、环境优美、生活富裕、体制机制活、集聚集约水平高的小城市。

浙江省“强镇扩权”举措将大大促进中心镇的发展，并为我国县—乡镇关系改革作出有益的探索，这也在客观上为推进县辖市体制，合理划分县与乡镇之间的管理权限打下了坚实的基础。

浙江省第一批被列入“强镇扩权”的 141 个省级中心镇名单一览表

所在地市	省级中心镇
杭州市（19 个）	萧山区临浦镇、瓜沥镇、义蓬镇，余杭区塘栖镇、余杭镇、瓶窑镇，桐庐县分水镇、横村镇、富春江镇，淳安县千岛湖镇、汾口镇，建德市乾潭镇、梅城镇、寿昌镇，富阳市大源镇、新登镇，临安市昌化镇、于潜镇、太湖源镇
宁波市（17 个）	江北区慈城镇，北仑区春晓镇，鄞州区咸祥镇、集士港镇、姜山镇，余姚市泗门镇、梁弄镇、马渚镇，慈溪市观海卫镇、周巷镇、逍林镇，奉化市溪口镇、莼湖镇，宁海县西店镇、长街镇，象山县石浦镇、西周镇

续表

所在地市	省级中心镇
温州市(15个)	龙湾区瑶溪镇,瓯海区瞿溪镇,乐清市虹桥镇、柳市镇,瑞安市塘下镇、马屿镇,永嘉县上塘镇、桥头镇,洞头县北岙镇,文成县大峃镇,平阳县昆阳镇、鳌江镇,泰顺县罗阳镇,苍南县灵溪镇、龙港镇
湖州市(10个)	吴兴区织里镇、八里店镇,南浔区南浔镇、菱湖镇,德清县武康镇、新市镇,长兴县雉城镇、泗安镇,安吉县递铺镇、孝丰镇
嘉兴市(14个)	南湖区新丰镇,秀洲区王江泾镇、王店镇,嘉善县魏塘镇、西塘镇,平湖市新仓镇、新埭镇,海盐县武原镇、沈荡镇,海宁市许村镇、长安镇,桐乡市洲泉镇、崇福镇、濮院镇
绍兴市(12个)	越城区皋埠镇,绍兴县钱清镇、杨汛桥镇、平水镇,诸暨市大唐镇、店口镇,上虞市崧厦镇、章镇镇、丰惠镇,嵊州市长乐镇、甘霖镇,新昌县儒岙镇
金华市(15个)	婺城区汤溪镇、白龙桥镇,金东区孝顺镇,兰溪市游埠镇,东阳市巍山镇、横店镇、南马镇,义乌市佛堂镇、苏溪镇、上溪镇,永康市古山镇、龙山镇,浦江县黄宅镇,武义县柳城镇,磐安县尖山镇
衢州市(8个)	柯城区航埠镇,衢江区廿里镇,龙游县湖镇镇,江山市贺村镇,常山县天马镇、辉埠镇,开化县城关镇、华埠镇
舟山市(6个)	定海区白泉镇,普陀区六横镇、朱家尖镇,岱山县高亭镇、衢山镇,嵊泗县菜园镇
台州市(14个)	黄岩区院桥镇,路桥区金清镇,临海市杜桥镇、白水洋镇,温岭市泽国镇、大溪镇、松门镇,玉环县珠港镇、楚门镇,天台县平桥镇,仙居县横溪镇、白塔镇,三门县海游镇、健跳镇
丽水市(11个)	莲都区碧湖镇,龙泉市安仁镇,青田县鹤城镇、船寮镇,云和县云和镇,庆元县松源镇,缙云县五云镇、壶镇镇,遂昌县妙高镇,松阳县西屏镇,景宁县鹤溪镇

资料来源:新华网(http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/2007-04/27/content_9905480.html)。

(二)近年来我国部分地区乡镇干部选拔制度改革的探索①

根据地方组织法的规定,我国乡镇长由乡镇人大主席团或乡

① 资料来源:根据①詹成付.关于深化乡镇体制改革的研究报告[J].开放时代,2004(2);②金太军.乡镇机构改革挑战与对策[M].广州:广东人民出版社,2005:210-213等资料整理。

镇人大代表10人以上联合提名后经由乡镇人大选举产生。但实际操作中,乡镇长的人选一般由县(市、区)党委常委会议研究决定,由县(市、区)委组织部行文给乡镇党委,建议乡镇人大主席团通过,成为乡镇人大提名的人选,且正职通常实行等额选举,副职的差额也非常有限。这种缺乏竞争的由"上级提名"乃至"指选"的情况,导致乡镇干群关系脱节,不利于我国农村基层民主的发展。此问题已经引起了社会各方面的广泛关注和思考。

应该说,我国乡镇干部选拔体制改革已经具备了一定的基础:首先,随着我国农村社会经济的发展与巨大进步,乡镇居民的文化素质与民主政治素质普遍有了很大的提高,必然要求乡村政治进行相应变革,发展和完善农村基层民主的呼声越来越高。其次,实践了近20年的村民自治的直接选举为乡镇主要干部的选举提供了有益的经验。近年来,四川、深圳、山西、湖北等省市相继在改革乡镇主要领导干部选拔制度上进行了多模式的探索,主要有以下几种模式:

1. 乡镇人大代表直接提名候选人——四川绵阳乡镇干部候选人提名改革

在提名乡镇领导候选人问题上,法律规定的有本级人大主席团提名(代表上级党委意图)和本级人大代表10人以上联名提名两种方式,但在实际操作中,多以主席团提名为主,往往忽视代表的提名。1998—1999年,四川省绵阳市在乡镇人大换届选举中,选择了11个乡镇进行由人大代表直接提名选举乡镇长的试点。他们将乡镇长候选人由人大主席团提名和代表提名这两种提名方式,改为代表直接提名一种方式,并确定了候选人施政演讲、答辩和人大代表秘密划票、公开计票等程序。

2. 选民直选模式——四川遂宁市步云乡由选民直接选举乡长的探索

1998 年 12 月，四川省遂宁市市中区步云乡进行了全国首次直选乡长的改革。全乡选民共推荐出初步候选人（须得到至少 30 名选民联合推荐）15 名，经选区联席会议预选，得票最多的步云乡中学教师周兴义和十村村委会主任蔡荣辉两人成为正式候选人，再加上由乡党委提名的候选人乡党委副书记谭晓秋，共 3 位候选人进入最后的乡长直选。3 位候选人到全乡 10 个村和 1 个居委会举行了 13 场竞选演说答辩会。最后经全体选民投票，谭晓秋以 50% 的得票率当选为步云乡第 12 届乡长，乡人代会以鼓掌方式“确认”了这一结果，步云乡也因此被媒体誉为中国“直选第一乡”。

3. “选民直选举乡长候选人，交由党委提名，最后由人代会进行等额选举”——四川遂宁市步云乡由选民直接选举乡长的第二轮探索

四川遂宁市步云乡成为中国“直选第一乡”后，其乡长直选却备受批评。有上级机关曾发文批评，认为其乡镇长直选与宪法和地方组织法的有关规定不符。并要求在新的换届选举中严格依照宪法和有关法律的规定进行。2001 年 12 月步云乡乡长任期已满，面临新的一轮乡长选举。是继续采用 1998 年的办法，还是回到传统的选举制度中去？经过认真思索和广泛征求意见，步云乡的改革者作出了抉择：坚持乡长直选。不过，这一次选举的设计和组织者在策略上把直选纳入了“党委提名、间接等额选举”的框架，即“由全体选民直选举乡长候选人，交由党委提名，最后由人代会进行等额选举”，从而不直接与现行法律规定冲突。

在 2001 年 12 月 15 日的初选中，10 名预备候选人在 165 人组成的直选联席会议上，依次演说了自己的施政纲领，长达 5 小时的现场直播由乡有线电视和有线广播同步进行，1 万多乡民收看或收

听了这一过程。经过投票，上届乡长谭晓秋和乡政府国土员谭志彬当选为初步候选人。此后这2位初步候选人到步云乡12个村作了施政演说。2001年12月31日，经过全体选民投票，谭晓秋以52.91%的得票率胜出。在随后的乡人大会上，谭晓秋作为党委推荐给乡人大主席团提名的候选人，顺利地以高票当选为步云乡第13届乡长，获得连任。

4.“公推公选制”模式——四川南部县副乡镇长推选的探索

1998年10月，四川省南部县在选举副乡镇长工作中推行了这一做法。具体做法是：在将全县79个乡镇的178个副乡镇长职位全部公开并确定竞争资格及条件后，通过组织推荐、群众举荐和个人自荐的方法，提名产生了694名初步候选人。这些人在参加演讲答辩后，胜出329名同志。组织部门按得分多少对优胜者进行排队，并作为正式候选人等额推荐给乡镇人代会。联名10人以上的乡镇人大代表也可以从剩余的优胜者选择候选人，并推荐给乡镇人代会。南部县各乡镇的人代会用这种方法选举产生了175名副乡镇长。

5.“三轮两票制”模式——深圳大鹏镇镇长选举的探索

1999年1月至4月，深圳市政府经过长期酝酿，在派出工作队赴现场指导的情况下，安排龙岗区大鹏镇进行了“三轮两票制”镇长选举试验。第一轮是该镇5048个选民无记名推荐候选人，共有76人获得提名，其中5人符合参选资格被确认为镇长候选人的初步人选；第二轮是民主评议，由该镇的全体党员、干部、职工和农户代表组成民主测评会，5名候选人分别发表竞选演讲，并接受民意测评投票（第一轮投票），在任镇长李伟文以813票高票胜出，成为镇长正式候选人；第三轮为镇人大代表正式选举镇长，李伟文作为唯一的正式候选人由镇党委推荐给镇人大，以45票全票当选为新一届政府镇长。

6.“两票选任制”模式——山西临猗县卓里镇主要领导干部的探索

1999年4月,山西省临猗县卓里镇对主要领导干部进行了“两票选任制”的试点。第一票是民意测验票。镇里召开有镇直机关干部、村“两委”干部、部分村民代表共500余人参加的召开述职大会。由被测评人、现任镇党委书记孙建国、镇长杨雅女和镇人大主席团主席王振国等主要领导干部作述职报告。随后,结合该镇人民代表选举,9000多名选民在17个投票点通过秘密划票方式,对三位镇主要领导干部进行了信任、基本信任或不信任的测评。第二票是选举票。凡在民意测评中获得大多数信任或基本信任的,党委就可以将他们作为候选人,分别推荐给党代会、人代会参加选举。否则,党委就不能推荐。

7.“海推直选”模式——湖北省京山县杨集镇党委书记、镇长的直选

2002年8—9月湖北省京山县杨集镇作了这方面的试验。具体做法是:召开全体选民会议,由群众一人一票提名镇党委书记、镇长初步候选人。共有7724人为选民参加了提名,占全镇选民总数的82.6%,有18人被提名为镇党委书记候选人,17人被提名为镇长候选人。对群众提名的候选人,严格按得票多少,以1:3的比例确定党委书记、镇长的初步候选人;之后,再分别召开全镇党员大会、全镇村(居)民代表会议,按1:2的比例,推选镇党委书记正式候选人、镇长正式候选人;最后,再分别召开镇党代会和人代会,差额选举镇党委书记、镇长。正式投票前,组织候选人在党代会或人代会上进行竞职演讲,阐述自己的施政纲领,接受代表的现场质询,让代表更全面地掌握候选人的真实情况。本次试验,全程实行秘密写票,当场公布结果。

8."海推直选"乡镇领导与乡镇机构改革同步进行的模式——湖北省咸宁市咸安区

2003年1—2月湖北省咸宁市咸安区作了这方面的试验。具体做法是:全区12个乡镇的党委书记、乡镇长、党委全体成员候选人都由群众直接推选;党委书记、副书记、委员均实行差额选举,并由党的代表大会直选产生;乡镇党委产生后,按法定程序实行党政交叉任职,即党委书记兼镇长、一名副书记兼常务副镇长、一名副书记兼人大主席团主席和纪委书记、一名副书记兼政协工委主任,另5名委员中有3名兼任副镇长;乡镇机构合并为4个办公室:党政综合办公室、经济发展办公室、社会发展办公室、财政税务办公室。实行"海推直选"乡镇领导与机构改革同步试验,使咸宁区乡镇干部减少了62%。

诚然,上述乡镇主要干部选拔改革的探索,其中某些具体操作方式确与现行的一些做法不符,有的甚至还与目前国家法律法规相悖,因而受到有关部门的批评,甚至被叫停。但笔者认为,这些来自基层的实践与创新,虽突破了现有规范,但却受到广大党员及群众的支持和拥护,应该郑重对待,不可轻易否定,以免挫伤基层创新的积极性。

同时,笔者认为,对于目前部分地区基层乡镇主要干部选拔改革的探索,应该从社会主义民主政治建设的角度来给予足够的支持与鼓励,并积极扩大试点,以总结经验与教训,为未来县辖乡镇市自治的改革提供明确的导向。

结 语

（1）我国自秦朝正式确立行政区划体制以来，直至清末，国家设治都是以县为最低层，但历代在县以下均存在系统的乡里组织，虽然皇权不至，但事务不可不管，乡官的任命虽不在中央政府，但也仍然需要上级任命，具有国家基层官员的性质，县以下仍然可以而且应该被看成我国行政区划体制上的一个层级，至少从秦至隋初期，以及清末至今，我国的行政区划体制都存在正式的县辖政区层级。

（2）改革开放以来，我国政治经济生活面临新的环境，全球化与 WTO 规则对我国各级政府的功能提出了新的要求，其中有很多是革命性的；城市化进程的加快推进也使得我国传统的农村地域为主转向以城市化地区为主，转变了政府的管理重心；农村与城市的分异和城乡相对地位变化等一系列新的背景，特别是 2005 年 10 月，党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设重大战略部署，都对包括县辖政区在内的整个国家的行政区划体制提出了新的要求。改革开放以后，我国乡镇体制在转型期所表现出的主要问题，如县—乡镇关系不顺，条块关系分割严重，乡镇内部机构林立，责权不清，财政困难等一系列问题，它们叠加在我国现行的行政区划体制固有的弊端和全国政治经济改革的大背景上，使得现有乡镇体制已经不适应新农村建设与发展的要求，乡镇体制改革势在必行。未来我国县辖政区体制改革方向：行政区划建制上——创新县辖市制度，实现县—乡、镇体制向县—乡、镇、市体制

转变;在行政制度上——推行地方自治制度,实行县辖乡(民族乡)、镇、市自治。

(3)城市化是我国21世纪的主旋律之一,关系着我国现代化进程的顺利推进。小城镇推动的我国城市化进程开辟了我国一条新的不同于发达国家的城市化道路。20世纪90年代以来,我国农村的快速城市化和乡镇的分化发展,使得部分乡镇发展成为县域的重点中心镇。我国现代化、城市化发展进程需要设置更多的城市型政区建制,而目前我国乡镇建制对城市化的不适应性、我国现行市制的弊端(包括设市模式、层级与幅度等)及保持县制基本稳定的共识,需要创新市制。

(4)中国现代化的过程,实际上也是一个民主化的过程。虽然长期以来我国一直是一个单一制中央集权国家,但是自改革开放以来,随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善和经济体制改革的不断深入,我国中央与地方经济关系处在一个趋于分权化的调整过程中,地方政府经济管理职能的扩大,必然要求拥有与之相应的政治权力,政治关系也必须做出相应的调整与改革。同时,随着人民物质文化生活水平的提高,国家民主政治的发展,公民民主意识和参政议政议事与能力的大大增强,也要求中央适度向地方分权,最终实现地方自治。由此可以判断:未来我国行政体制改革的方向必然是走向地方自治。但本着改革的循序渐进、自下而上、代价最小化等原则下,县辖政区(乡、镇、市)自治可以先行一步,总结经验后再向上推广。

(5)他山之石,可以攻玉。在我国县辖政区体制改革中,借鉴国内外经验很重要。无论是我国历史各时期县辖政区(县下组织)的演变规律与乡村治理中历来就有"乡绅自治"传统,还是主要西方国家与我国台湾地区的自治型的市镇制度,都能为我国未来县辖政区体制改革提供经验借鉴。

(6)我国未来县辖市体制应该包含如下的基本内容:设市体系创新上构建我国未来三级市制体系:直辖市、省辖市、县辖市三级市制;设市模式创新上实行"城郊合治"管理理念下的"适度切块设市"模式;设市标准上合理拟定县辖市设置的标准;审批制度上确定未来我国县辖市的审批程序与审批机构;设置类型上明确我国未来县辖市的多种设置类型。

(7)我国未来县辖乡镇市自治体制应该包括如下几点基本内容:乡镇市性质的认定(基层职权机构与地方自治团体的统一)、各种自治权限的划分与获得及乡镇市自治的监督机制等。

(8)县辖政区体制改革是一项综合性、系统性的复杂问题,牵涉到整个国家行政区划体制改革与国家政治体制改革的方方面面,涉及面广,改革的制约性因素还很多,推进的难度大,特别是县辖市、乡镇自治等还相当陌生,因而改革不能一蹴而就,而是需要耗费较长时间来完成的,应该本着循序渐进、先试点后推广的原则逐步推进,并且做好相应的配套措施。



参考文献

1. Benton J. Edwin. Looking backward and ahead: the evolution of anagenda for county government research [EB/OL]. http://www.cviog.uga.edu/ncsc/benton.pdf

2. Borja And Castells M.. Location And Global: Management Of Cities In The Information Age [M]. London: Earth Publications. 1996.

3. Burns. N.. The Formation of America Local Governments [M]. New York: Oxford University Press. 1994.

4. Christian. L.. Metropolitan: Governance And Governance in Western Countries: A Critical Review [J]. International Journal of Urban and Regional Research. 1996 (1).

5. Clark G., Feldman M. & Gertler M.. The Oxford Handbook of Economic Oxford and Geography [M]. New York: Oxford Press, 2000.

6. Coleman. James S: Foundations of Social Theory [M]. Cambridge. Harvard University Press. 1990.

7. David C. Saffell: State and Local Government: Politics and Public Policies, McGraw - Hill, Inc. 1993.

8. David Osborne and Ted Caebler: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [M]. Mass: Addison - Weslcy Publishing Company. Inc, 1992.

9. Dealcantara. C. H.. Uses and Abuses of the Concept of Govern-

ance [J]. International Social Science Journal. 1998 (4).

10. Frank J. Coppa. . County government: a guide to efficient and accountable government Westport[M]. Conn. : Praeger,2000. 5.

11. Government Organization. Volume 1, Number 1, Government Organization 2002 Census of Governments [DB/OL]. http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf

12. G. MacLeod and M. Goodwin. . Space Scale and State Strategy: Rethinking urban and Regional governance [J]. Progress in Human Geography. 1994(4):112 -119.

13. Hallt and Hubbard P. . The entrepreneurial city: new urban politics new urban geographies? [J]. progress in human geography. 1996. 20 (2):153 -174.

14. Harpham T. and Boatcngk. A. : Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries [J]. Habitat international. 1997. 21 (1):65 -77.

15. Harvey D. : From managerialism to entrepreneurialism——the transformation in urban governance in late capitalism. [J]. Human geography. 1989,71(I):3 -17.

16. James R. Townsend & Brantly Womack: A Country Study: Politics in China [M]. Lyttle, Brown and Company. 1986.

17. Legal: Regulation and governance in Europe cities [J]. international journal of urban and regional research. 1998. (3).

18. Pierre: Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics [J]. Urban Affairs Review. 1993. 34 (3):372 -396.

19. Rhodes R. A. W: The new governance: governing without government [J]. Political studies. 1996. 44:656 -667.

20. Ronald J. Oakerson The Governance Effects of Metropolitan Reform: A Theoretical Inquiry [EB/OL]. http://www. fsu. edu/ ~ localgov/papers/archive/Oakerson. pdf

21. Saltzstein A. L.. Governing American's Urban Areas [M]. Belmont, California: Wadsworth/Thomson Learning, 2003.

22. Schneider. Fragmentation And the Growth of Local Government [J]. Public Choice. 1989, 48: 225 – 263.

23. Stanley D. Brunn. Geography and Politics in America. N. Y.: Harper & Row, 1974.

24. Table B – 1. Counties – Area and Population [EB/OL] http://www. census. gov/prod/2002pubs/00ccdb/cc00_tabB1. pdf.

25. Vincent Ostrom, Robert Bish and Elinor Ostrom. Local Government in the United States [M]. Peking University Press. 2004.

26. Yingyi Qian and Barry R. Weingast: China's Transition to Markets: Market – Preserving Federalism, Chinese Style[J]. Journal of Policy Reform, 1996(1).

27. Yingyi Qian and Chenggang Xu: Why China's Economic Reforms Differ—The M – Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non – State Sector[J]. The Economics of Transition, 1993(1).

28. (美)阿塞·奥沙利文. 城市经济学[M]. 苏晓燕,常荆沙,朱雅丽译. 北京:中信出版社,2003.

29. 安树伟. 行政区边缘经济论[M]. 北京:中国经济出版社,2004.

30. 暴景升. 当代中国县政改革研究[M]. 天津:天津人民出版社,2007.

31. 薄贵利. 集权分权与国家兴衰[M]. 北京:经济科学出版社,2001.

32. 薄贵利．近现代地方政府比较[M]．北京:光明日报出版社,1988.

33.(美)布鲁美治．美国县政府[M]．程新元译．北京:商务印书馆,1937.

34. 蔡茂寅．地方自治之理论与地方制度法(增补版)[M]．台北:新学林出版股份有限公司,2006.

35. 陈才．区域经济地理学[M]．北京:科学出版社,2001.

36. 陈德禹,吴定,张润书,等．行政学[M]．台北:空中大学印行,1996.

37. 陈共．财政学[M]．北京:中国人民大学出版社,1999.

38. 陈慧．农民对待"三农"问题态度的现实思考[J]．广东农工商职业技术学院学报,2003,19(4):10－14.

39. 陈鸿彬,孙涛,侯守礼．农村城镇化研究、建设及管理[M].北京:中国环境科学出版社,2005.

40. 陈嘉陵．各国地方政府比较研究[M]．武汉:武汉出版社,1991.

41. 陈红太．当代中国政府体系与政治研究法[M]、北京:经济日报出版社,2002.

42. 陈为邦．城乡划分与行政区划[A]．张文范．中国省制[C].北京:中国大百科全书出版社,1995.

43. 陈小京,伏宁,黄福高．中国地方政府体制结构[M]．北京:中国广播电视出版社,2001.

44. 陈秀山,胡铁成．WTO与地方政府职能转变[M]．北京:经济科学出版社,2002.

45. 陈秀山,孙久文．中国区域经济问题研究[M]．北京:商务印书馆,2005.

46. 陈占彪．中国区域政治经济的理论与实践[R]．华东师大

博士后研究报告,2003.

47. 陈宗胜．发展经济学——从贫困走向富裕[M]．上海:复旦大学出版社,2000.

48. 程幸超．中国地方行政制度史[M]．成都:四川人民出版社,1992.

49. 崔功豪,魏清泉,陈宗兴．区域分析与规划[M]．北京:高等教育出版社,1999.

50. 戴宏伟,陈永国．城乡统筹与县域经济发展[M]．北京:中国市场出版社,2005.

51. 戴均良．中国市制[M]．北京:中国地图出版社,2000.

52. 戴均良．关于近年来大中城市市区行政区划调整变更的研究[R](http://www.xzqh.org.cn/qh/3/tt39.html)

53. (美)戴维·奥斯本,特德·盖布勒．改革政府——企业家精神如何改革着公营部门[M]．周敦仁译．上海:上海译文出版社,1996.

54. (美)戴维·波普诺．社会学(第十版)[M]．李强等译．北京:中国人民大学出版社,1999.

55. 地方公共团体．东京政府网(http://www.metro.tokyo.jp/)。

56. 董云虎,等．世界人权约法总览[M]．成都:四川人民出版社,1990.

57. 杜萌昆,等．财政管理体制的一项重大改革——分税制[N]．光明日报,1994-4-5.

58. 段成凯．结合农村税费改革推进乡镇体制改革[J]．东岳论丛,2001,22(1):48-52.

59. 傅崇兰．新城论[M]．北京:新华出版社,2005.

60. 傅崇兰,黄育华,陈光庭,等．小城镇论[M]．太原:山西经

济出版社,2003.

61. 范今朝．权力的空间配置与组织的制度创新[D]．华东师范大学博士论文,2004.

62. 甘肃省社会科学院历史研究室．陕甘宁革命根据地史料选辑(第一辑)[M]．兰州:甘肃人民出版社,1981.

63. 葛剑雄．历史的启示:中央集权下的中央与地方[J]．现代与传统,1994(5).

64. 顾朝林,等．中国城市地理[M]．北京:商务印书馆,1999.

65. 顾朝林,等．城市管治——概念、理论、方法、实证[M]．南京:东南大学出版社,2003.

66. 顾朝林等．经济全球化与中国城市发展[M]．北京:商务印书馆,1999:11.

67. 光明网(http://www.gmw.cn/01gmrb/1999-09/08/GB/gm%5E18173%5E1%5EGM1-0801.html)。

68. 关山,姜洪．块块经济学[M]．北京:海洋出版社,1990.

69. 郭济．中国行政改革的现状和趋势[J]．中国行政管理,2000(9).

70. 国家民政部行政区划于地名司网站(http://www.xzqh.org.cn/onews.asp?id=505)。

71. 国家民政部网站(http://www.mca.gov.cn/artical/content/WQH_YWJS/2003123091946.html)。

72. 国家统计局国民经济综合统计司．中国统计年鉴(1992—2006)[Z]．北京:中国统计出版社,1992—2006.

73.《国民政府与中共代表会谈纪要》(即《双十协定》),中国黄埔军校网(http://www.hoplite.cn/Templates/hpzc2nz0067.html)。

74. 韩延龙,常兆儒．中国新民主主义革命时期根据地法制文

献选编(第2卷)[M]. 北京:中国社会科学出版社,1981:38.

75. 韩延龙,苏亦工,等. 中国近代警察史(上)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.

76. 河北省社会科学院历史研究所,河北省档案馆. 晋察冀抗日根据地史料选编(下册)[C]. 石家庄:河北人民出版社,1983.

77. 何伟. 组织扁平化与行政体制创新[J]. 探索,2003,(2):53-55.

78. 贺雪峰. 当前县乡村体制存在的主要问题[J],经济社会体制比较,2003(4):83-87.

79. (德)赫尔穆特·沃尔曼. 德国地方政府[M]. 陈伟,段德敏译. 万鹏飞校. 北京:北京大学出版社,2005.

80. 胡鞍钢,胡联合. 转型与稳定:中国如何长治久安[M]. 北京:人民出版社,2005.

81. 胡焕庸. 我国行政区划的过去、现在和未来//张文范主编,中国省制[C]. 北京:中国大百科全书出版社,1995.

82. 胡欣. 中国经济地理(第五版)[M]. 上海:立信会计出版社,2005.

83. 胡序威,周一星,顾朝林. 中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究[M]. 北京:科学出版社,2000.

84. 花松村. 台湾乡土精志(上册. 中册. 下册)[M]. 台北:中一出版社,1999.

85. 华东师范大学中国行政区划研究中心. 加快苏中地区经济发展的重要一步:合理调整“三泰”地区行政区划(内部资料)[R]. 1991.

86. 华东师大中国行政区划研究中心. 建立新的城市型行政区划模式,促进苏锡常地区经济新的腾飞——江苏省苏锡常地区行政区划改革综合报告[R]. 1992.

87. 华东师大中国行政区划研究中心．苏锡常地区行政区划研究专题报告(内部资料)[R]. 1992.

88. 华东师大中国行政区划研究中心课题组．常州市行政区划战略研究[R]. 2004.

89. 华林甫．中国地名史话[M]. 济南:齐鲁书社,2006.

90. 华伟．建制镇的演变[J]. 中国方域,2004(2):2.

91. 黄锦堂．地方制度法基本问题之研究[M]. 台北:翰芦图书出版有限公司,2000.

92. 黄珊. 国外大都市区治理模式[M]. 南京:东南大学出版社,2003.

93. 黄炎东．我国宪法中央与地方权限划分之研究[M]. 台北:五南图书出版公司,1992.

94. 纪俊臣．都市及区域治理[M]. 台北:五南图书出版股份有限公司,2006.

95. 江大树．迈向地方治理——议题、理论与实践[M]. 台北:元照出版有限公司,2006.

96. 贾康．地方财政问题研究[M]. 北京:经济科学出版社,2004.

97. 嘉兴市人民政府,中国小城镇发展研究院．城镇一体化与小城镇发展[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2005.

98. 江美塘．"制度变迁与行政发展"之比较研究[J]. 上海社会科学院学术季刊,2002(4):58－67.

99. 靳润成．1927—1936:中国城市型行政区的类型和层级以及内部政区的划分[J]. 中国方域——行政区划与地名,1997(6).

100. 靳润成．中国城市化之路[M]. 上海:学林出版社,1999.

101. 金太军．乡镇机构改革挑战与对策[M]. 广州:广东人民出版社,2005.

102. 柯武刚,史漫飞. 制度经济学[M]. 北京:商务印书馆,2000.

103. 柯宪荣. 地方政府与自治[M]. 台北:李建出版社,1996.

104. 蓝勇. 中国历史地理学[M]. 北京:高等教育出版社,2002.

105.(美)理查德·A. 波斯纳. 法律的经济分析(下卷)[M]. 蒋兆康译. 北京:中国大百科全书出版社,1997.

106.(美)理查德·D. 宾厄姆等. 美国地方政府的管理——实践中的公共行政[M]. 九洲译. 北京:北京大学出版社,1997.

107. 李凡,寿慧生,彭宗超,等. 创新与发展——乡镇长选举制度改革[M]. 北京:东方出版社,2000.

108. 李和中,陈广胜. 西方国家行政机构与人事制度改革[M]. 北京:社会科学文献出版社. 2005.

109. 李金龙. 中国共产党领导的地方政权行政制度研究[D]. 湖南师范大学博士论文,2003.

110. 李军鹏. 论新制度经济学的政区竞争理论[J]. 中国行政管理,2001(5).

111. 李梁. 浙江"强县扩权"独家披露[N]. 广州:南方周末,2003-9-18.

112. 李树琮. 中国城市化与小城镇发展[M]. 北京:中国财政经济出版社,2002.

113. 李秀林,王于,李淮春. 辩证唯物主义和历史唯物主义原理(第四版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,1995.

114. 李齐云. 分级财政体制研究[M]. 北京:经济科学出版社,2003.

115. 李小建. 经济地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1999.

116. 连晓鸣. 县辖市——城市化高发期的必然结果[J]. 杭

州师范学院学报,1999(5):4 -6

117. 林代昭．中国近代政治制度史[M]．重庆:重庆出版社,1988.

118. 林谷蓉．中央与地方权限冲突[M]．台北:五南图书出版股份有限公司,2005.

119. 林尚立．国内政府间关系[M]．杭州:浙江人民出版社,1998.

120. 林拓．城市化进程中的基层政区改革:浦东的实践[J]．马克思主义与现实,2003(2):90 -95.

121. 刘君德,周克瑜,靳润成．中国政区地理[M]．北京:科学出版社,1999:3.

122. 刘君德．中国行政区划的理论与实践[M]．上海:华东师范大学出版社,1996.

123. 刘君德．中国转型期凸现的行政区经济现象分析[J]．理论前沿,2004(10):20 -22.

124. 刘君德．新时期中国城市型政区改革的思路[J]．中国行政管理,2003(7):48 -54.

125. 刘君德．县下辖市:尝试一种新的政区制度[J]．决策,2005(4):34 -35.

126. 刘君德．关于我国行政区划问题的初步探讨//张文范．中国省制[C]．北京:中国大百科全书出版社,1995.

127. 刘君德．理性认识和推进“强县扩权”[J]．决策咨询,2004(7).

128. 刘君德,舒庆．中国区域经济的新视角——行政区经济[J]．改革与战略,1996.

129. 刘君德,汪宇明．制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论[M]．南京:东南大学出版社,2000.

130. 刘君德,张俊芳,马祖琦. 大城市政府职能转变中的区级政区功能定位研究[J]. 杭州师范学院学报(社会科学版),2002(5):34-40.

131. 刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002.

132. 陆大道,等. 中国区域发展的理论与实践[M]. 北京:科学出版社,2003.

133. 吕育诚. 地方政府管理——结构育功能的分析[M]. 台北:元照出版公司,2006.

134. 宁越敏,张务栋,钱今昔. 中国城市发展史[M]. 合肥:安徽科技出版社,1994.

135. 李进修. 中国近代政治制度史纲[M]. 北京:求实出版社,1988.

136. 马春笋. 中国行政区划体制改革设想[J]. 中国方域,1996(5).

137. 马祖琦. 大都市政区:理论探讨·经验借鉴·实证分析—兼论上海直辖市政区改革[D]. 华东师范大学博士论文,2004.

138. (美)麦克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 毛寿龙,李梅译. 上海:上海三联书店,2000.

139. 毛寿龙. 中国政府功能的经济分析[M]. 北京:中国广播电视出版社,1996.

140. 毛泽东. 新民主主义论//毛泽东. 毛泽东选集[C]. 北京:人民出版社,1984.

141. 孟昭华,王涵. 中国历代国家机构和行政区划[M]. 北京:中国社会出版社,2003.

142. 苗建军. 城市发展路径——区域性中心城市发展研

究[M]. 南京:东南大学出版社,2004.

143. 欧阳钦. 中央苏维埃区域报告 (1931 年 9 月 3 日)//中共江西省委党校党史教研室,江西省档案馆. 中央革命根据地史料选编(上)[C]. 南昌:江西人民出版社,1982.

144. 潘小娟. 中法中央与地方关系改革比较研究[J]. 国家行政学院学报,2005(4).

145. 欧信宏,史美强,孙同文,钟起岱. 府际关系:政府互动学[M]. 台北:空中大学,2004.

146. 浦善新,陈德彧,周艺. 中国行政区划概论[M]. 北京:知识出版社,1995.

147. 浦善新. 中国行政区划改革浅议//张文范主编. 中国省制[C]. 北京:中国大百科全书出版社,1995.

148. 浦兴祖. 当代中国政治制度[M]. 上海:复旦大学出版社,1999.

149. 仇保兴. 中国城市化——机遇与挑战[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2004.

150. 钱素华,闵卫国. 搞好乡镇机构改革,巩固全盘机构改革成果[J]. 云南师大学报,2002,34(5):34 - 37.

151. 钱实甫. 北洋政府时期的政治制度(下册)[M]. 北京:中华书局,1984.

152. 钱颖一. 现代经济学与中国经济改革[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.

153. 钱振明. 善治城市[M]. 北京:中国计划出版社,2005.

154. 奇秀. 中华古典行政机构设置体制[M]. 北京:中国人事出版社,1991.

155. 阙忠东. 转型期中国地方政府行为研究[M]. 北京:中央编译出版社,2005.

156. 日本地方公共团体．东京政府网（http://www.metro.tokyo.jp/）。

157. 阮成发．加入WTO后再论政府改革[M]．北京：经济日报出版社，2001.

158. 山东省档案馆，山东社会科学院历史研究所．山东革命历史档案资料选编（第六辑）[C]．济南：山东人民出版社，1982.

159. 上海通社．上海研究资料[M]．上海：上海书店出版（内部发行），1984.

160. 上海市地名网（http://www.shtong.gov.cn/node2/index.html）。

161. 沈立人．地方政府的经济职能和经济行为[M]．上海：上海远东出版社，1998.

162. 沈荣华．从体制改革到WTO游戏规则我国地方政府的角色转换[J]．中国行政管理，2001（11）.

163. 沈延生．中国乡制的回顾与展望[J]．战略与管理，2003（1）：52－66.

164. 石超艺．我国县级市前景试析[J]．江汉论坛，2006（5）：92－95.

165. 施嘉明．施嘉明谈地方自治[M]．台北：致良出版社，1988：198.

166. 史美强．制度、网络与府际治理[M]．台北：元照出版公司，2005.

167. 石狮政务网（http://www.shishi.gov.cn/）。

168. 史卫东．省制以来统县政区发展研究[D]．华东师范大学博士论文，2006.

169. 史为乐．中华人民共和国政区沿革（1949—1979）[Z]．南京：江苏人民出版社，1981.

170. 史为乐. 我国地方政区制度史的研究与当前政区改革的设想//张文范主编. 中国省制[C]. 北京:中国大百科全书出版社,1995.

171. 史育龙,王君. 撤并乡镇:问题与难题[J]. 调研世界,2004(4):37-39.

172. 施锡铨. 博弈论[M]. 上海:上海财经出版社,2000.

173. 舒庆,刘君德. 一种奇异的区域经济现象——行政区经济[J]. 战略与管理,1994(5).

174. 舒庆,刘君德. 中国行政区经济运行机制剖析[J]. 战略与管理,1994(6).

175. 舒庆,周克瑜. 从封闭走向开放——中国行政区经济透视[M]. 上海:华东师范大学出版社,2003.

176. 舒庆. 中国行政区经济与行政区划研究[M]. 北京:中国环境科学出版社,1995.

177. 孙开. 财政体制改革研究[M]. 北京:经济科学出版社,2004.

178. 孙平. 中国行政区划分析[M]. 武汉:湖北人民出版社,2004.

179. 孙荣,徐红. 行政学原理[M]. 上海:复旦大学出版社,2001.

180. 孙竣亭. 中央革命根据地行政区划的历史考察//张文范. 中国行政区划研究[C]. 北京:中国社会出版社,1991:276-288.

181. 台当局拟取消乡镇自治[N]. 人们日报海外版,2006-01-12(3).

182.(台湾)地方制度法. 台湾研究中心网站(http://www.tsc.nccu.edu.tw/study04-1.html)。

183. 田穗生,罗辉,曾伟. 中国行政区划概论[M]. 北京:北京

大学出版社,2005.

184. 汪冬梅. 中国城市化问题研究[M]. 北京:中国经济出版社,2005.

185. 王恩勇,王正毅,楼耀亮,等. 政治地理学:时空中的政治格局[M]. 北京:高等教育出版社,1998.

186. 王恩勇,赵荣,张小林,等. 人文地理学[M]. 北京:高等教育出版社,2000.

187. 汪风清,徐广春. 21 世纪中国乡镇体制改革展望[J]. 江西行政学院学报,2000(4):6 - 8.

188. 王德和,罗来武. 地方政府与地区发展——论江西经济发展[M]. 北京:经济科学出版社,2004.

189. 王德忠. 企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002.

190. 王桂新. 中国人口分布与区域经济发展——一项人口分布经济学的探索研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,1997.

191. 王惠岩. 政治学原理[M]. 北京:高等教育出版社,1995.

192. 王先文,陈田. 美国县制演化及其对中国县制改革的启示[J]. 人文地理,2006,21(2):109 - 114.

193. 魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004.

194. 魏礼群,李金早. 市场经济中的中央与地方经济关系[M]. 北京:中国经济出版社,1994.

195. 魏立华,阎小培. 快速城市化中城市规划和行政区划的关系研究——以珠江三角洲为例[J]. 城市规划,2004(2).

196. 魏清泉. 缩小省(区) 省县直辖 县下辖市 乡镇自治[J]. 中国方域,2003(6):2 - 5.

197. 维基百科. 法国行政区划(http://www.wikilib.com/wi-

ki/)。

198. 维基百科．台湾乡镇市区列表(http://www.wikilib.com/wiki/)。

199. 维基百科．县辖市(http://www.wikilib.com/wiki)。

200. 温铁军．农村基本经济制度变迁[J]．中国农村合作经济管理,1999(2):18－20.

201.(美)文森特·奥斯特罗母,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗母．美国地方政府[M]．井敏,陈幽泓译．北京:北京大学出版社,2004.

202. 吴理财．乡政新论[J]．开放时代,2002(5):43－49.

203. 吴强．政府行为与区域经济协调发展[M]．北京:经济科学出版社,2006.

204. 吴孝政,等．中国社会主义建设若干问题探讨[M]．长沙:湖南师范大学出版社,1999.

205. 吴志华．美国的政府企业化改革及对我国的启示[J]．中国软科学,1999(5):19－20.

206. 吴宗国．中国古代官僚政治制度研究[M]．北京:北京大学出版社,2004.

207. 夏耕．中国城乡二元经济结构转换研究[M]．北京:北京大学出版社,2005.

208. 厦门大学法律系,福建省档案馆．中华苏维埃共和国法律文件选编[M]．南昌:江西人民出版社,1984.

209. 厦门大学日本研究所网站(http://japan.xmu.edu.cn/)。

210. 肖捷．2003中国财政发展报告[R]．北京:中国财政经济出版社,2003.

211. 项继权．改革七站八所,实行条块分离[J]．决策咨询,2003(5):18－20.

212. 谢庆奎. 中国地方政府体制概论[M]. 北京:中国广播电视出版社,1998.

213. 谢庆奎. 当代中国政府与政治[M]. 北京:高等教育出版社,2003.

214. 谢庆奎,燕继荣,赵成根. 中国政府体制分析[M]. 北京:中国广播电视出版社,1995.

215. 新华网(http://news.xinhuanet.com/politics/2007-03/30/content_5914596.html)。

216. 行政区划网(http://www.xzqh.org)。

217. 熊竞. 基层政区改革视野下的乡镇财政解困研究[D]. 华东师范大学硕士论文,2005.

218. 熊文钊. 大国地方——中国中央与地方关系宪政研究[M]. 北京:北京大学出版社,2005.

219. 熊文钊. 中国行政区划通览[M]. 北京:中国城市出版社,1998.

220. 许崇德. 各国地方制度[M]. 北京:中国检察出版社,1993.

221. 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1996.

222. 徐达深. 中华人民共和国实录. 第1卷(上)[M]. 长春:吉林人民出版社,1994.

223. 徐矛. "中华民国"政治制度史[M]. 上海:上海人民出版社,1992.

224. 徐勇. 县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J]. 江苏社会科学,2002:27-30.

225. 徐勇. 变乡级政府为派出机构[J]. 决策咨询,2003(5):31-33.

226. 徐勇．精乡扩镇 乡派镇治 乡级治理体制的结构性改革[J]. 江西社会科学,2004(1):24－29.

227. 徐增阳,黄辉翔．财政压力与行政变迁——农村税费改革背景下的乡镇政府改革[J]. 中国农村经济,2002(9):19－25.

228. 薛凯．论分权的四种形式[J]. 中国行政管理．1998(2):27－29.

229. 闫恩虎．县域经济论纲[M]. 广州:暨南大学出版社,2005.

230. 严明清,王立京．乡镇体制改革初探[J]. 湖北社会科学,2004(5):119－120.

231. 杨光斌．政治学导论(第2版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.

232. 闾小波．中国近代政治发展史[M]. 北京:高等教育出版社,2003.

233. 杨宏山．府际关系论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005:162.

234. 杨龙．中国经济政治的空间分布[J]. 学术界,2003(1).

235. 杨小云．新中国国家结构形式研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004.

236. 杨雪冬．分权、民主与地方政府公共责任建设[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2004(6):56－65.

237. 尹冬华．从管理到治理:中国地方治理现状[M]. 北京:中央编译出版社,2006.

238. 尹艳华．网络经济与政府管理方式的变革[J]. 学术研究,2000(3):27－30.

239. 于洪俊,宁越敏．城市地理学[M]. 合肥:安徽科技出版社,1983.

240. 于建嵘．乡镇自治:根据和路径[J]. 战略与管理,2002(6):117-120.

241. 于军译．英国地方行政改革研究[M]. 北京:国家行政学院出版社,1999.

242. 余振,陈瑞莲．中国城市公共行政与公共政策比较研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005.

243. 袁中金．中国小城镇发展战略研究[D]. 华东师范大学博士论文,2006.

244. 袁中金,刘君德,侯爱敏．中国中心镇镇区人口规模研究[J]. 城市规划,2004,28(6):56-59.

245. 詹成付．关于深化乡镇体制改革的研究报告[J]. 开发时代,2004(2):5-6.

246. 翟振元,王孝东．统筹城乡发展[M]. 北京:中国农业出版社,2005.

247. 张进铭．政府在经济发展中的作用——以英、美、日、韩四国为例[M]. 北京:经济管理出版社,2001.

248. 张静．基层政权:乡村制度诸问题[M]. 上海:上海人民出版社,2007.

249. 张开琳,大城市郊区新市镇建设与管理研究[D]. 华东师范大学硕士论文,2005.

250. 张朋园．湖南现代化的早期进展[M]. 长沙:岳麓书社,2002.

251. 张明贵．地方自治概要[M]. 台北:五南图书出版股份有限公司,2005.

252. 张全在,贺晨．镇政府管理[M]. 北京:中国广播电视出版社,1998.

253. 张善余．人口地理学概论[M]. 上海:华东师范大学出版

社,1999.

254. 张文范. 浅论行政区划战略研究//张文范主编. 中国省制[C]. 北京:中国大百科全书出版社,1995.

255. 张岩鸿. 市场经济条件下政府经济职能规范研究[M]. 北京:人民出版社,2004.

256. 张永斌. 世界主要国家与我国处理中央与地方关系的历史考察[J]. 上海行政学院学报,2002(2).

257. 张占彪. 重农时代新农村建设机遇[M]. 上海:上海远东出版社,2006.

258. 张正修. 地方制度法理论与实用(第二版)[M]. 台北:学林文化出版有限公司,2000.

259. 张仲礼,朱庆祚,丁日初,等. 近代上海城市研究[M]. 上海:上海人民出版社,1990.

260. 赵剑,罗雄飞. 土地革命时期中央苏区行政区划的调整及其历史作用[J]. 北京第二外国语学院学报,1999(6).

261. 赵永茂. 中央与地方权限划分的理论与实践(增订三版)[M]. 台北:翰芦图书出版有限公司,2002.

262. 郑宝恒. 民国时期政区沿革[M]. 武汉:湖北教育出版社,2000.

263. 郑连虎. 行政区经济大战·城市区域竞合·城市区域一体化——试析中国城市经营的三个阶段[J]. 城市,2003(1):24-19.

264. 郑谦,等. 当代中国政治体制发展概要[M]. 北京:中共党史资料出版社,1988.

265. 曾业松. 新农论[M]. 北京:新华出版社,2004.

266. 曾祥瑞. 新日本地方自治制度研究[M]. 北京:中国法制出版社,2005.

267. 中国设市预测育规划课题组．中国设市预测育规划[M].北京:知识出版社,1997.

268. 中国县镇年鉴编辑部．中国县镇年鉴(1991卷)[Z].北京:中国县镇年鉴出版社,1992.

269. 中国行政区划研究会．中国行政区划研究[M].北京:中国社会出版社,1991.

270. 中华人民共和国城乡建设环境保护部,美利坚合众国住房与城市发展部．英汉住房、城市规划与建筑管理词汇[Z].北京:商务印书馆,1996.

271. 中华人民共和国统计部．新中国五十五年统计资料汇编(1949—2004)[Z].北京:中国统计出版社,2005.

272. 中华人民共和国民政部．中华人民共和国行政区划简册(2011)[Z].北京:中国社会出版社,2011.

273. 中华人民共和国法规汇编(1954年9月—1955年6月)[C].北京:法律出版社,1957.

274. 中共江西省委党校党史教研室,江西省档案馆．中央革命根据地史料选编(上)[C].南昌:江西人民出版社,1982.

275. 中共中央党史资料征集委员会征集研究室．中共党史资料专题研究集[第二次国内革命战争时期(二)][C].北京:中共党史资料出版社,1988.

276. 中共中央组织部,中共中央党史研究室,中央档案馆．中国共产党组织史资料(第四卷·上)[C].中共党史出版社,2000.

277. 中央档案馆．共和国雏形——华北人民政府[M].北京:西苑出版社,2000.

278. 钟新明．迈进城市化[M].北京:中国经济出版社,2006.

279. 周克瑜．走向市场经济——中国行政区与经济区的关系及其整合[M].上海:复旦大学出版社,1999.

280. 周琳琅．统筹城乡发展[M]．北京:中国经济出版社,2005.

281. 周松青．上海地方自治(1905—1927)研究[M]．上海:上海社会科学院出版社,2005.

282. 周天勇．中国政治体制改革[M]．北京:中国水利水电出版社,2004.

283. 周一星,胡大鹏．市带县体制对辖县经济影响的问卷调查分析[J]．经济地理,1992(1):8－14.

284. 周作翰,张英洪．农民自由发展与乡镇体制改革[J]．湖南师大社科学报,2004(4):64－70.

285. 周振鹤．行政区划史研究的基本概念与学术用语刍议[J]．复旦学报(社会科学版),2001(3):32.

286. 周振鹤．中国地方行政制度史[M]．上海:上海人民出版社,2005.

287. 周振鹤．中国历代行政区划的变迁[M]．北京:商务印书馆,1998.

288. 周振鹤．体国经野之道——新角度下的中国行政区划沿革史[M]．香港:中华书局有限公司,1990.

289. 周振鹤．中国中央地方关系演变[R](http://www.xzqh.org/files/index.asp? action = show&id = 189)。

290. 朱宝树．城市化再推进和劳动力再转移[M]．上海:华东师范大学出版社,2002.

291. 朱光磊．当代中国政府过程(修订版)[M]．天津:天津人民出版社,2002.

292. 朱舜．县域经济学[M]．成都:四川人民出版社,1995.

293. 竺乾威．公共行政学[M]．上海:复旦大学出版社,2000.

后 记

本书是我在华东师范大学的2007年博士学位论文《我国县辖政区的发展与改革研究》的基础上，经修改和完善并最终完成的。我的博士论文是在参与导师刘君德老师主持的国家教育部人文社会科学研究项目“我国县下辖市（镇级市）研究”（编号：02JA810003）的部分成果的基础上，结合自己对县辖政区（乡镇级政区）的一些研究、积累和感悟而成。

顾炎武曾曰：以兴趣始，以毅力终。我对行政区划的喜爱由来已久，早在中学阶段就开始了。长期以来虽然积累了一些区划方面的知识，但直到2004年秋，我考入目前全国唯一的行政区划领域专门的研究机构——华东师范大学中国行政区划研究中心，在恩师刘君德教授的悉心指导下，才得以全面、系统而深入学习和研究行政区划及其相关知识。

刘先生名如其人：君子胸怀，德高为范！先生德仁的大师风范、严谨的治学态度、活跃的创新思维将是我辈学习的典范；先生的言传身教是我终身受用不尽的财富，先生对我的谆谆教诲，我将永远铭记在心！师母吴其宝老师和善亲仁，于我学习期间在生活与学习等各方面给了我慈母般无微不至的关怀，此恩此情永生难忘！

本书还得到了靳润成教授（天津师范大学原校长、现天津市教委主任，华东师范大学兼职博士生导师）、曾刚教授、谷人旭教授、宁越敏教授、杜德斌教授、汪宇明教授、林拓教授与黄珊副教授等诸

多老师给我的教诲，在此深表谢意！三年攻读期间，我要特别感谢同在刘君德教授门下求学的李丽雅老师、石超艺博士、陈玉慧访问学者，师兄史卫东、韩可胜，同学胡德，师弟（妹）马海龙、刘焱、刘露、熊竞、张开琳、冯汝芳、王娟、丁爱芳、曾万涛、刘宁、郭毅、蓝宇静，以及同学王凯、韩贵锋等，大家在生活中悉心相助和课题研究中同心协力的美好时光永远值得怀念。

本书的写作还得到了我的三位台湾朋友给我的无私帮助，他们是台湾政治大学“独立国”协研究中心林唯圣先生、台湾大学地理环境资源学系黄清琦先生、台北科技大学环境规划与管理研究所詹叡捷先生。他们在我学习和毕业论文写作过程中，通过网络一起探讨问题，并给我寄来了大量关于我国台湾地区行政区划制度方面的书籍，使我受益匪浅，在此谨表示诚挚的谢意！

湖南科技大学刘友金教授、向国成教授、周光明教授等学仁对本书给予多方关怀，多次帮助联系出版单位。本书的出版，得到了湖南科技大学学术出版基金、湖南科技大学应用经济学重点学科、湖南科技大学产业经济学重点学科、湖南科技大学湖南省战略性新兴产业研究基地的大力资助和宝贵支持。中国经济出版社刘一玲编审为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此我特向他们表示衷心的感谢！至于书中的不足之处，敬请广大读者批评指正。

谨以此书献给我美丽善良的妻子和聪明可爱的儿子，以及关心和帮助过我的所有老师、同学、亲人和朋友！

贺曲夫

2011 年 11 月 10 日于湖南湘潭